А. С. Царенко

ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕНТРЫ

В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Издательство «Перо»
Москва, 2024

УДК 061.2 + 342.5 + 659.2 + 65.012.6 (075.8)
ББК 60.88 + 60.82 + 72.5+ 7л5
Ц18

Рецензенты:

Агафонова Наталья Васильевна — доктор философских наук, профессор, профессор кафедры теории и технологий управления факультета глобальных процессов МГУ имени М. В. Ломоносова

Барабашев Алексей Георгиевич — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы департамента политики и управления факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Косоруков Артём Андреевич — кандидат политических наук, доцент кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова

Царенко А. С.
Ц18 Экспертно-аналитические центры в системе публичного управления: Учебное пособие / А. С. Царенко. — М.: Издательство «Перо», 2024. — 110 с.

ISBN 978-5-00258-077-4

Об авторе: *Царенко Андрей Сергеевич* — кандидат экономических наук, доцент кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова.

Издание посвящено проблематике деятельности экспертно-аналитических центров как участников процесса развития публичного управления. В нём рассмотрены современные подходы к определению сущности экспертных организаций, также известных как «мозговые центры», «фабрики мысли», приведена их классификация, раскрыт состав основных выполняемых ими функций, описаны примеры как традиционных, так и инновационных продуктов экспертно-аналитической деятельности в сфере государственного и муниципального управления.

Учебное пособие рекомендуется для использования в рамках образовательных программ высшей школы по подготовке управленцев, экономистов и политологов, особый интерес может представлять для студентов, обучающихся по направлению подготовки бакалавриата и магистратуры «Государственное и муниципальное управление», при освоении дисциплин (модулей/разделов дисциплин): «Управление некоммерческими организациями», «Государственное стратегическое управление», «Основы государственного и муниципального управления», «Государственные реформы».

УДК 061.2 + 342.5 + 659.2 + 65.012.6 (075.8)
ББК 60.88 + 60.82 + 72.5+ 7л5

ISBN 978-5-00258-077-4

Оглавление

Введение 4

Актуальность экспертно-аналитических центров
в современном публичном управлении 5

Подходы к определению экспертно-аналитического центра 17

Классификация экспертно-аналитических центров 23

Современный функционал экспертно-аналитических центров......30

Сетевой аспект функционирования
экспертно-аналитического центра 37

Программы мониторинга деятельности
экспертно-аналитических центров...41

Функционирование экспертно-аналитических центров
в области совершенствования публичного
(государственного и муниципального) управления 45

Состав экспертных организаций 45

Аналитическая записка как традиционный продукт
деятельности экспертно-аналитических центров 49

Эталонные модели управленческих процессов как
инновационный продукт экспертно-аналитических
центров в области публичного управления..................................62

Приложения: перечни экспертно-аналитических центров,
функционирующих в форматах центров совершенства/
научных сетей в сфере публичного управления:

Приложение 1: Западные ЭАЦ 96

Приложение 2: Российские ЭАЦ...99

Вопросы и задания для самоконтроля 102

Практические задания 103

Библиография..104

Введение

Экспертно-аналитические центры стали данностью современного мира публичной политики и государственного и муниципального управления. Эти организации известны также под названиями: *аналитический центр, экспертно-аналитический центр (ЭАЦ), мозговой центр (англ. brain trust), фабрика мысли (англ. think tank),* близки им по сути организации, называющиеся *центрами совершенства (англ. center of excellence, CoE), центрами адвокации (англ. advocacy center).*

Как правило, это формальная организация, структурное подразделение или сетевая экспертная группа, созданная для проведения научно-прикладных аналитических исследований и консультирования. *Объектами* её исследования являются значимые вопросы социума (в частности: экономики, политики, культуры и пр.), результаты которых используют государственные структуры, частный бизнес, СМИ, общественные движения, политические партии и другие организации.

Конечные субъекты потребления ЭАЦ — это лица, принимающие решения (ЛПР) — политические лидеры, государственные чиновники, руководители компаний, представители общественных организаций.

Продукт деятельности ЭАЦ — всё то, что может быть использовано в качестве непосредственного инструмента для принятия решений разного уровня: доклады, отчёты, статьи, графические материалы.

Актуальность экспертно-аналитических центров в современном публичном управлении

Институт советников, консультантов, экспертов, известен с давних времён. Ещё правители Древнего мира включали носителей профессиональный знаний и сокровенной мудрости в свой ближний круг, в ситуациях судьбоносного выбора обращались к жрецам, оракулам и мудрецам.

Традиционно термин «эксперт» (от *лат.* expertus — опытный) используют для описания человека, признанного знатоком, специалистом в известном деле: сведущим в чём-либо. В профессиональной сфере это квалифицированный специалист по специфической области, привлекаемый для исследования вопросов, решение которых требует специальных знаний. Его задачи: консультирование, выработка суждений, заключений, предложений, проведения экспертизы[1].

В свою очередь под «аналитиком» понимают специалиста, занимающегося анализом. Это человек с развитыми аналитическими умениями, склонный к интеллектуальной деятельности, аналитическому и критическому мышлению, выяснению причинно-следственных и прочих связей событий, обстоятельств и т. п. Он умеет логично построить рассуждения и сделать правильные выводы. Отмечается, что роль профессиональной аналитики возросла в информационную эпоху[2].

---

[1] См. подробнее: *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М. 1999; Политическая наука: Словарь-справочник. Сост. проф. *И. И. Санжаревский.* 2010; Политология. Словарь. Сост. *В. Н. Коновалов. РГУ. 2010; Чудинов А.Н.* Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского язык. 1910. *Примечание:* Цит. по электронным версиям изданий на портале Academic.ru.

[2] См. подробнее: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь Ожегова. 1949–1992*; Дергачёв В.А.* Геоэкономический словарь-справочник. Одесса: ИПРЭЭИ НАНУ. 2004; Большой толковый словарь русских существительных. АСТ-Пресс Книга. 2009. *Примечание:* Цит. по электронным версиям изданий на портале Academic.ru.

Роль экспертной деятельности в жизни современного общества, как считает Н. В. Агафонова[3], определяется не только потребностью в квалифицированной оценке отдельных конкретных ситуаций, но и необходимостью выработки обоснованных программ социальных действий. Методолог науки описывает тенденцию роста степени осознания обществом происходящих процессов, вследствие чего экспертная деятельность всё более активно включается в различные сферы общественной жизни. По её мнению, широкий круг проблем требует соответствующей базы для принятия управленческих решений. Особо актуальны потребности: в выработке адекватных прогнозов дальнейшего развития всех областей жизнедеятельности общества (экономической, политической, социальной, культурной и т. п.), осуществлении экспертного анализа конкретных событий и ситуаций (судебная, медицинская, экологическая экспертиза и т. п.), оценки уровня профессиональной деятельности (квалификационные советы), а также — в оценке условий и возможностей выполнения конкретных государственных и бизнес-проектов.

Автор прослеживает достаточно разнообразный спектр областей и направлений экспертной деятельности, востребованных в обществе: 1) экспертно-прогностическое направление, 2) экспертно-проектное, 3) экспертно-квалификационное, 4) экспертно-фактологическое (экспертиза факта) и др., и выдвигает ряд тезисов, характеризующих современность:

1. Экспертная деятельность становится одним из высоко социально значимых видов деятельности, что необходимо ведёт к развёртыванию процессов институционализации этой деятельности и социальных отношений, связанных с её осуществлением и теоретическим осмыслением.

---

[3] *См. подробнее: Агафонова Н. В.* Институциализация экспертной деятельности и её значение для совершенствования процессов управления // Вопросы и проблемы экономики и менеджмента в современном мире. Сборник научных трудов по итогам конференции международной научно-практической конференции (7 мая 2015). Выпуск II. Омск: 2015. С. 209–213.

2. В свою очередь процесс институционализации, т. е. превращения этой деятельности в социально организованную, социально регулируемую, предполагает возникновение стандартизированных форм её выполнения (ставшей социально значимой) и стандартизацию соответствующих общественных отношений.

3. Вырабатываются социальные нормы (в современном обществе, главным образом, правовые нормы), которые регламентируют процесс осуществления этой деятельности.

4. Формируются соответствующие организации, в рамках которых она реализуется, и структуры, которые контролируют процесс её осуществления.

5. Создаются соответствующие общественные институты, которые обеспечивают воспроизводимость и развитие данного вида деятельности, то есть возникают необходимые образовательные и научные центры, которые ведут подготовку кадров и проводят исследования форм и методов её осуществления[4].

Исследователи феномена «экспертно-аналитическая деятельность в публичном (государственном и муниципальном) управлении»[5] связывают появление системного спроса на внешнее независимое профессиональное экспертно-аналитическое знание и его носителей с периодом первой трети XX века, когда «прогрессивные реформаторы» осознали необходимость масштабной адаптации сложившихся общественно-политических и экономических систем к вызовам современности. При этом отмечались две тенденции: 1) создание и развитие факультетов общественных наук и высших школ публичной политики, призванных сформировать качественно новое университетское сообщество, ориентированное не столько на «объяснение», но главным образом на «изменение» окружающей реальности, поиск практических решений актуальных проблем в сфере государственного управления; 2) зарождение множества

---

[4] Там же. С. 209–210.

[5] См. подробнее: Аналитические центры и университетские сообщества в государственном управлении // Гражданский сектор государственного управления / Под ред. проф. *А. И. Соловьёва.* М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018. С. 185–188.

независимых экспертно-аналитических структур, призванных производить политически значимые исследования и рекомендации для лиц, принимающих государственные решения.

Результаты научного проекта под руководством Н. Ю. Беляевой показали, что большую часть XX века аналитические центры были явлением, характерным в основном для политической системы Соединённых Штатов Америки, и несколько в меньшей степени — для Канады и Западной Европы. Лишь с 70-х годов прошлого века наблюдался процесс заимствования и распространения и этой модели по всему миру. Две трети всех существующих аналитических центров созданы после 1970 года, более половины — после 1980 года. В таких регионах, как Африка, Восточная Европа, Центральная Азия и частично в Юго-Восточной Азии аналитические центры возникли в последние десять лет XX века[6].

Современные авторы отмечают, что научное обоснование практики экспертно-аналитического обеспечения государственного управления заложено классиками политико-управленческих наук первой половины XX века: Ч. Мерриамом, Г. Лассуеллом, Дж. Кингдоном. Именно Дж. Кингдон использовал термин *«политико-управленческое сообщество» (policy community)* в противовес «сообществу политиков» (political people). «Это сообщество концентрирует своё внимание на таких вещах, как технические подробности, анализ затрат и выгод, сбор данных, проведение исследований и формулирование рекомендаций. Как считалось в этот период, политические аналитики придерживаются нейтральной и незаинтересованной позиции, представляют научно

---

[6] Аналитические сообщества в публичное политике: глобальный феномен и российские практики / Под ред. Н.Ю. Беляевой М. 2012. С 15–17. Цит по: *Соловьёв А.И.* Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект-Пресс, 2019. С. 160–161.

обоснованные, подкреплённые строгими доказательствами предписания для решения общественных проблем»[7].

На сегодня на основе идей Ю. Хабермаса, К. Шмитта сформулированы три теоретические модели, описывающие обозначенное взаимодействие:

- *Десизионистская* (от «decisionist», «decision» — решение) — предполагает, что лица, принимающие политические решения, формулируют цели государственной политики, в то время как эксперты предлагают способы их достижения.
- *Технократическая* — эксперты формулируют как цели, так и соответствующие им средства, а лица, принимающие решения, осуществляют их имплементацию.
- *Прагматическая модель:* цели и средства формулируются в процессе демократической дискуссии, прежде чем лица, принимающие решения, осуществляют их имплементацию.

Первые две модели допускают ценностно-нейтральное исследование политических средств и целей, которое должны обеспечивать привлекаемые независимые экспертно-аналитические центры, или ЭАЦ.

А. И. Соловьёв пишет о том, что «аналитики и эксперты» — один из основных акторов государства при принятии решений (наряду с политическими лидерами, высшими государственными менеджерами, чиновниками и т. д.). Политолог отмечает, что в настоящее время в России правительство использует силы нескольких тысяч экспертов. «С организационной точки зрения контакты с ними оформлены через экспертные советы при исполнительных органах власти и общественные советы при министерствах. Наряду с

---

[7] Аналитические центры и университетские сообщества в государственном управлении // Гражданский сектор государственного управления / *Под ред. проф. А. И. Соловьёва.* М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018. С. 189.

независимыми экспертами привлекаются также специалисты, представляющие, к примеру, Российский союз промышленников и предпринимателей, Торговую палату, "Опору России" и "Деловую Россию"»[8]. В целом задача этих лиц состоит в специализированной поддержке решений при определении проблемы и способов её урегулирования (конструирования).

Развивая тезис учёного, обратим внимание на то, что роль эксперта может позиционироваться в континууме с полюсами «определяющая» (когда администраторы учитывают их превосходство в специализированных знаниях при решении конкретных задач) до «зависимая вспомогательная» (при характере, хотя и предполагающем постоянное использование их потенциала, но при условии зависимости экспертов от власти и управления).

С. Г. Туронок при ревизии мирового опыта совершенствования государственного управления подтверждает, что информационно-аналитическое обеспечение следует рассматривать как одно из стратегических направлений повышения эффективности деятельности на всех уровнях: государственном, отраслевом, региональном, международном и других. «Если механизмы рекрутинга интеллектуалов в систему государственного управления на индивидуальном уровне изучаются уже довольно давно, то в последние десятилетия в политологическом дискурсе более актуальным становится *вопрос взаимодействия власти и экспертного сообщества на институциональном уровне*. В этом смысле, во многих странах мира политическая элита, в том числе, структуры, ответственные за обеспечение национальной безопасности, с успехом пользуются аналитическими структурами, которые производят интеллектуальную продукцию. Подобные институты в политологической

---

[8] По состоянию на конец второго десятилетия XXI века. См. подробнее: *Соловьёв А.И.* Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект-Пресс, 2019. С. 160–161.

литературе принято называть "мозговыми центрами" или "фабриками мысли"»[9].

А. Я. Лившин[10] подчёркивает, что *общественные и частные институты* оказывают непосредственное воздействие на процесс выработки государственных решений, причём это воздействие выходит далеко за рамки деятельности лишь институтов представительной демократии, а также роли политических партий. Одним из важных аспектов этого влияния является функционирование в современных развитых обществах *организаций, связанных с экспертно-аналитической деятельностью.* Выработка и реализация *«policy advice»* (рекомендаций, влияющих на принятие государственных решений) становится важнейшей частью государственной политики и межсекторного взаимодействия, поскольку социальная жизнь всё больше усложняется по мере развития и диверсификации экономики, нарастания процессов глобализации, обострения вызовов, бросаемых международным терроризмом, глобальными проблемами здравоохранения и образования и т. д. Требования к качеству «public policy» непрерывно возрастают, отсюда увеличивается потребность в качественной экспертизе. Учёный, опираясь на анализ мировой практики постулирует, что наиболее эффективно экспертно-аналитическая деятельность осуществляется именно в рамках так называемых «think tanks» (TT), или «фабрик мысли», при этом объектом исследований данных структур может быть самый широкий круг социально значимых проектов и программ.

---

[9] Цит. по: *Вардан А.* О вопросах интеллектуального обеспечения государственной политики // 21-й век. 2016. №3 (40). С. 115; См. подробнее: *Туронок С.Г.* Политический анализ и прогнозирование: учебник для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2016.

[10] *Лившин А.Я.* Межсекторное взаимодействие и public policy как область исследований экспертно-аналитических центров // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2007. №1. С. 48–55.

Резкий рост влияния «институционализированного экспертного агента» наблюдался в Западном мире после окончания Второй мировой войны. Это было время, когда в условиях необходимости структурных реформ экономики и социальной сферы, а также в условиях ядерного противостояния и холодной войны не просто возрос спрос на качественную экспертизу и инновационные исследования. Заметно возросли требования к качеству государственной политики, причём всё большую роль в реализации «public policy» начали играть общественные институты и бизнес. «Фабрики мысли» в этот период переживали процесс своеобразного «разгосударствления», т. е. они стали возникать и развиваться как независимые и полунезависимые организации, причём многие из них начали создаваться при университетах[11].

В зрелом Советском Союзе функционировала модель центров, действующих в рамках Академии наук СССР, помимо этого коммунистическая партия (КПСС) как главенствующая структура общественного управления также создавала аналитические и исследовательские институты, основная функция которых заключалась в обновлении официальной идеологии и адаптации её к новому мировому уровню и требованиям современного мира[12].

Примечательны слова, приписываемые И. В. Сталину: «Вы должны в ближайшее время заняться вопросами дальнейшего развития теории. Мы можем что-то напутать в хозяйстве. Но так или иначе мы выправим положение. Если мы напутаем в теории, то загубим всё дело. Без теории нам смерть, смерть, смерть!…»

---

[11] Там же.

[12] Цит. по: *Маслов А. А.* Трансформация аналитических центров как элемента «мягкой силы» Китая в 2010–2020 гг. // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2021. № 4. С. 8.

Как отмечают российские эксперты[13], до 1960-х годов в большинстве стран мира, включая наше государство (но за исключением США) при разработке государственной политики высшее руководство практически полностью полагалось на компетентность внутренних экспертов — государственных служащих. С усложнением политического процесса и отдельных областей государственного управления обращение к внешним, «независимым» носителям экспертно-аналитического знания получало всё более широкое распространение.

Западная модель места экспертно-аналитического центра («мозгового центра») может быть проиллюстрирована при обращении к рисунку 1 и таблице 1.

Важно констатировать, что к концу XX века классическая ориентация на беспристрастность и независимость экспертно-аналитических «мозговых» центров («фабрик мысли») была поставлена под сомнение, как показала практика: всё большее число экспертов стало выступать в роли адвокатов той или иной политической позиции — выполнять функцию представления интересов — «адвокации». «Экспертный продукт всё чаще предопределяется заранее сформулированными убеждениями, в противоположность нейтральным, рациональным аналитическим усилиям»[14]. Такие структуры занимают важное место в арсенале инструментов артикуляции интересов влиятельных групп и перевода этих интересов на язык, доступный как общественному мнению, так и лицам, принимающим политические решения»[15].

---

[13] Аналитические центры и университетские сообщества в государственном управлении // Гражданский сектор государственного управления / Под ред. проф. *А. И. Соловьёва.* М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018. С. 188.

[14] Там же. С. 189.

[15] *Ефременко Д. В.* Российская внешняя политика и экспертно-аналитические организации // РСМ. 2014. № 1 (82). С. 40.

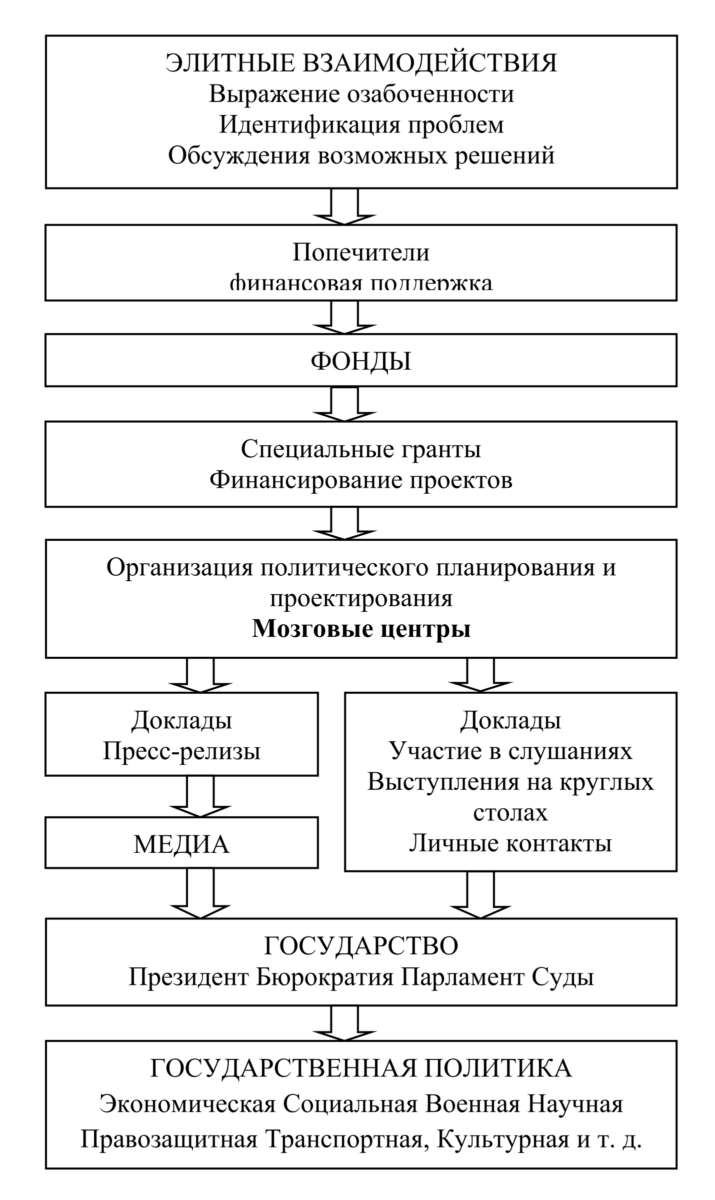


Рис. 1. Процесс формулирования политических решений по Т. Даю. Цит. по: Аналитические центры и университетские сообщества в государственном управлении // Гражданский сектор государственного управления / *Под ред. проф. А. И. Соловьёва.* М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018. С. 194.

Таблица 1

Экспертно-консультативная система в западно-европейских парламентских демократиях (по С. Зифкену и М. Шульцу)[16]

	<<<<<<<<<<< Формализация <<<<<<<<<<<			
Клиент	Институционализированные	Регулируемые		Неформальные
		Извне	Изнутри	
Исполнительная власть	Департаменты правительства Аналитические службы департаментов Специализированные государственные советы	Консультативные советы Общественные советы	Консультативные советы Комиссии Консультативные компании	Советники Заказные исследования Саммиты
Законодательная власть	Аппарат парламента Специальные парламентские комиссии Комиссии парламентского расследования Аудиторская (счётная) палата Служба технической оценки	Парламентские слушания		Лоббисты Группы интересов Встречи с избирателями
Общество	Мозговые центры Партийные фонды Внепартийные частные фонды		Новостные медиа Университетские сообщества Конференции Круглые столы	Телевизионные ток-шоу Интеллектуалы Лидеры общественного мнения

[16] Цит. по: Аналитические центры и университетские сообщества в государственном управлении // Гражданский сектор государственного управления / Под ред. проф. *А. И. Соловьёва*. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018. С. 191–192.

Современное рабочее определение данной структуры предложено Пенсильванским университетом Соединённых Штатов Америки: в отчётных материалах по проекту периодического мониторинга деятельности мировых экспертно-аналитических организаций, проводимому группой исследователей под руководством Дж. МакГэнна, *«мозговые центры» («think tanks»)* рассматриваются как *организации, действующие на постоянной основе при осуществлении политико-ориентированных исследований, проведении анализа и консультирования, которые дают возможность представителям государственных институтов и общественности принимать обоснованные решения по вопросам, имеющим политическую значимость*[17].

Важно помнить, что на сегодня помимо институционализированных акторов, организованных экспертных коллективов, которым посвящена данная работа, сохраняется формат использования индивидуальных экспертов-учёных и экспертов-практиков, в том числе и представителей общественных организаций (не позиционирующих себя в качестве экспертно-аналитических) при включении их в специально создаваемые государственной властью структуры.

[17] См. Подробнее: *McGann J.* 2018 Global Go to Think Tank Index Report. Philadelphia: The University of Pennsylvania, 2019. 261 p.

Подходы к определению экспертно-аналитического центра

Обозначенное выше универсальные определение, предложенное американским политологом Дж. МакГэнном, иллюстрирует подход, который более релевантен для определения реально функционирующих «фабрик мысли», особенно за пределами США. Некоторые исследователи утверждают, что американские аналитические центры уникальны из-за особенностей политической системы, в которой они существуют. Так, Д. Абельсон, Д. Стоун, А. Дэнхэм отмечают, что определения «фабрик мысли», разработанные на основе англо-американской модели, не вполне подходят для подобных институтов в других странах[18]. Трактовка этого феномена, ориентированная на американский тип предложена А. Ричем: «независимые, не основанные на чьих-либо интересах, неприбыльные организации, которые продуцируют экспертные оценки и идеи и используют их для того, чтобы получить поддержку и оказывать влияние на процесс выработки политических решений»[19].

На независимость, безусловно, влияет аспект финансирования. Выделяют *три основные модели финансирования ЭАЦ*: *американскую, европейскую и модель финансирования «мозговых центров» в развивающихся странах.*[20]

---

[18] Цит. по: *Щетинская Я.В.* Применение зарубежных критериев для оценки эффективности российских экспертно-аналитических центров: PRO ET CONTRA // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. 2020. № 2. С. 108–119..

[19] Цит. по: *Аванесов А. Ю., Травин Р. А.* К вопросу о подходах к анализу и типологизации российских региональных аналитических структур (на примере ЦФО) // Via in tempore. История. Политология. 2021. № 2. С. 467–476.

[20] *Баринова Е.А.* «Мозговые центры» в современной политической аналитике // Государственная служба. 2012. № 2 (76). С. 79.

Американская модель характеризуется сильной диверсификацией источников финансирования при большой роли частных пожертвований и фондов.

Европейская — в большей степени основана на финансах политических партий, правительств и корпораций, тогда как модель финансирования «мозговых центров» в развивающихся странах зиждется в основном на пожертвованиях международных фондов и поддержке государства.

Часто для обеспечения политической независимости в состав организаций вводятся представители всех наиболее влиятельных сил, представленных на национальной политической арене. Кроме того, в число сотрудников центров нередко входят бывшие чиновники достаточно высокого ранга, включая министров, глав центральных банков и т. п. В свою очередь, привлечение сотрудников аналитических центров на работу во властные структуры является обычной практикой, особенно характерной для США, где «мозговой центр» является «вращающейся дверью», обеспечивая ротацию кадров между государственными структурами и экспертным сообществом. Поэтому «мозговые центры» часто называют «правительством в ожидании»[21].

С. Буше[22] под «мозговым центром» понимал структуру, характеризующуюся следующими показателями: 1) «мозговой центр» — организация, действующая на постоянной основе; 2) специализируется на производстве общественно значимых решений для сферы политики; 3) имеет штат сотрудников,

---

URL: https://cyberleninka.ru/article/n/mozgovye-tsentry-v-sovremennoy-politicheskoy-analitike (дата обращения: 21.06.2024) (при цитировании Дж. Макганна).

[21] См. Подробнее: *Баринова Е. А.* «Мозговые центры» в современной политической аналитике // Государственная служба. 2012. № 2 (76). С. 78–80. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/mozgovye-tsentry-v-sovremennoy-politicheskoy-analitike (дата обращения: 21.06.2024); The Think Tanks and Civil Societies Program 2008. The Global «Go-To Think Tanks». The Leading Public Policy Research Organizations in the World. Final United Nations University Edition, January 19, 2009.

[22] *Сатырь Т. С.* Структура экспертно-аналитического сопровождения деятельности органов власти за рубежом // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки . 2017. №3. С. 244, 245.

занимающихся исследованиями; 4) специалисты производят оригинальные идеи, осуществляют систематический анализ информации и проводят консультации; 5) результаты систематического анализа в виде оригинальных идей доводятся до политиков и граждан; 6) не несут ответственности за деятельность правительств; 7) стремятся к независимости от частных интересов и сохраняют свободу в выборе тематики в рамках собственных исследований; 8) их цель — в отличие от чисто коммерческих структур — заключается в продуцировании общественного блага.

Согласно Д. Ихезкель[23] «мозговые центры» должны иметь: 1) междисциплинарную и научную базу; 2) не менее 10–15 специалистов из разных областей; 3) разные методы исследования; 4) интеллектуальную независимость; 5) определённую финансовую поддержку (правительство, частные фонды и т. д.); 6) производить научные продукты, которые будут влиять на политический процесс.

Российский специалист Я. В. Щетинская по итогам глубинного анализа работ западных авторов предлагает упрощённый вариант определения, который позволяет проанализировать центры с разной организационной структурой и рассмотреть различия между англо-американской моделью и реальными аспектами деятельности «фабрик мысли» в России: «Под экспертно-аналитическим центром понимается структура, существующая независимо или в рамках другого института, которая своевременно проводит исследования и публикует аналитические материалы по широкому кругу вопросов»[24].

---

[23] *Чагры А.* «Мозговые центры» и политический процесс: роль и значимость в принятии решений // Вестник ЗабГУ. 2019. № 4. С. 76. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/mozgovye-tsentry-i-politicheskiy-protsess-rol-i-znachimost-v-prinyatii-resheniy (дата обращения: 21.06.2024).

[24] *Щетинская Я.В.* Применение зарубежных критериев для оценки эффективности российских экспертно-аналитических центров: PRO ET CONTRA // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. 2020. №2. С. 108–119.

Автором разработана модель оценки эффективности «фабрик мысли», состоящая из восьми критериев:

1) диверсифицированный перечень исследований;

2) организационная независимость;

3) идеологическая независимость;

4) наличие контактов с лицами, ответственными за принятие решений;

5) своевременность выпускаемого аналитического продукта;

6) способность привлекать различные источники финансирования;

7) ~ выступать в качестве связующего звена между академической сферой и сферой принятия решения посредством проведения конференций, семинаров, панелей;

8) ~ презентовать аналитический материал в различных формах[25].

Результаты ещё одного исследования отечественных специалистов[26] при изучении опыта функционирования аналитических структур в российских регионах говорят о нецелесообразности ограничиваться исследованием только полноценных «фабрик мысли». Подтверждается необходимость выделения нескольких моделей функционирования и наборов критериев для идентификации каждой модели.

Так, по мнению исследователей, чтобы аналитические структуры можно было считать *полноценными* «фабриками мысли» нужно оценить следующие параметры[27]:

1) наличие, а также определённая периодичность публикаций прикладных исследований и аналитических

---

[25] См.: там же.

[26] См. подробнее: *Аванесов А.Ю., Травин Р.А.* К вопросу о подходах к анализу и типологизации российских региональных аналитических структур (на примере ЦФО) // Via in tempore. История. Политология. 2021. № 2. С. 469.

[27] *Аванесов А.Ю., Травин Р.А.* К вопросу о подходах к анализу и типологизации российских региональных аналитических структур (на примере ЦФО) // Via in tempore. История. Политология. 2021. № 2. С. 470.

материалов, ориентированных на обеспечение политико-управленческого процесса;

2) ~ упоминаний об аналитической деятельности структуры в СМИ, в том числе экспертные комментарии её представителей, а также их регулярность;

3) ~ собственного сайта, на котором отражены результаты аналитической деятельности;

4) самопозиционирование структуры, закрепление аналитической составляющей в миссии, целях, задачах, направлениях деятельности, декларируемых организацией и её отдельными представителями;

5) стремление к участию в том или ином качестве в публичной политике, а также конвертация научного знания в практические рекомендации, ориентированные в значительной степени на политиков, представителей органов государственной и муниципальной власти, представителей гражданского общества;

6) привлечение к работе экспертов в соответствующих областях, что подразумевает наличие профильного образования, учёной степени, опыта работы и известности в профессиональных кругах, а также иные показатели, позволяющие оценить степень их компетентности;

7) наличие организационной структуры и степень её развитости, предполагающая институционализацию в каком-то виде, наличие сотрудников, для которых участие в работе данной структуры является основным видом профессиональной деятельности.

Представленный список может быть уточнён. Например, в него могут быть включены пункты о наличии внешнего финансирования аналитической структуры или её влиянии на политический процесс, а также некоторые другие. Тем не менее, по заявлению экспертов, здесь учтены все наиболее значимые критерии при принятии во внимание имеющихся предметных наработок российских и зарубежных учёных.

Предложен *минимально необходимый набор требований*: для того чтобы та или иная организация могла быть отнесена к аналитическим структурам с некоторыми признаками «фабрик мысли»[28]:

1) наличие, а также определённая периодичность публикации прикладных исследований и аналитических материалов, ориентированных на обеспечение политико-управленческого процесса;

2) наличие упоминаний об аналитической деятельности структуры в СМИ, в том числе экспертные комментарии её представителей, а также их регулярность;

3) наличие собственного сайта и/или страниц в социальных сетях, на которых отражены результаты аналитической деятельности.

[28] Там же. С. 471.

Классификация экспертно-аналитических центров

За рубежом экспертно-аналитические центры имеют свою классификацию и перечень направлений деятельности и полномочий[29]. Р. Вивер разделяет их на три класса: 1) «университеты без студентов» ("universities without students"); 2) организации, занимающиеся контрактными исследованиями ("the contract research organisation"), 3) центры адвокации ("advocacy think tank"). В более поздней работе в соавторстве с Дж. Мак Гэнном были добавлены аналитические центры, связанные с политическими партиями, лоббистские организации[30]. Фактически повторяется такой подход в классификации известного исследователя американских «мозговых центров» М. Ахмада[31] — исходя из их «аффилированности, организационной структуры и исследовательской культуры, политической и идеологической ориентации» он выделяет следующие типы «мозговых центров»: академические; контрактные; политически ориентированные центры поддержки ("advocacy centers").

Деятельность и функции экспертно-аналитических центров зависят от того, на какую целевую аудиторию они нацелены: одни работают на органы власти, другие — на

---

[29] *Сатырь Т. С.* Структура экспертно-аналитического сопровождения деятельности органов власти за рубежом // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки. 2017. № 3. С. 244, 245.

[30] Приведено в цитировании Сатырь, Щетинской. Оригинальные работы: *Weaver R.K.* The Changing World of Think Tanks. PS: Political Science & Politics, 1989. Vol. 22. N 3. Pp. 563–578; *McGann J.G., Weaver R.K.* Think Tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action, Transaction Pub., Piscataway, NY. 2000.

[31] См. / цит. по: *Сатырь Т.С.* Структура экспертно-аналитического сопровождения деятельности органов власти за рубежом // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки. 2017. № 3. С. 244, 245; *Кочетков Г.Б., Супян В.Б.* «Мозговые центры» в США: Наука как инструмент реальной политики // Проблемы прогнозирования. 2010. № 5. С. 56.

политические партии, третьи — на бизнес, четвёртые — на общество.

Академические центры[32] — это исследовательские институты, организации, имеющие устойчивую репутацию независимых структур и отличающиеся высокими научными стандартами. Они сами выбирают направления своих разработок, причём именно исследователи играют определяющую роль в выборе тем анализа. Финансирование эти учреждения получают из различных источников, что позволяет им сохранить свою независимость. Сохраняя академическое реноме и высокий научный авторитет, стремясь к научной беспристрастности, эти центры имеют различную идеологическую ориентацию. Наиболее представительным примером академических центров является Брукингский институт.

Контрактные центры занимаются также реализацией исследований и привлекают к своей работе учёных и экспертов, имеющих научные звания и наработки в профильной сфере деятельности. Они часто используют в своей работе специалистов с опытом работы в университетах, имеющих научные звания и высокую репутацию и стремятся к проведению исследований, основывающихся на объективном взгляде на те или иные процессы и явления. Существенные отличия от академических центров — источники финансирования и механизм определения направлений исследований. Главным источником финансирования этих организаций являются правительственные ведомства, они же в значительной степени определяют и направления исследований, заключая контракт, где оговариваются все условия выполнения работы (финансовые, организационные, правовые).

---

[32] Здесь и далее описание видов приведено в сокращении при цитировании источника: *Кочетков Г.Б., Супян В.Б.* «Мозговые центры» в США: Наука как инструмент реальной политики // Проблемы прогнозирования. 2010. № 5. С. 56.

Таблица 2

Типы иностранных «мозговых центров»[33]

Тип центра	Характер финансирования	Определение целей деятельности	Идеология	Ориентация исследований, кадровый состав
Академический	Диверсифицированные источники (эндаументы, гранты, спонсорская помощь организаций, отдельных граждан и т. д.).	Ведущую роль играют исследователи.	Стремление быть нейтральным источником идей.	Выдвижение новых идей, долговременные перспективные исследования; цель — экспертное содействие политикам. Укомплектован известными учёными.

[33] *Кочетков Г.Б., Супян В.Б.* «Мозговые центры» в США: Наука как инструмент реальной политики // Проблемы прогнозирования. 2010. № 5. С. 57.

Контрактный	Контракты с государственными органами.	Ведущую роль играют потребности правительства.	Стремление сохранить нейтральную идеологическую позицию.	Потребности государственных органов; цель экспертное содействие политикам. Укомплектован высококвалифицированными исследователями и экспертами.
Политически, идеологически и тематически ориентиро-ванный (advocacy centre)	Большую роль играют учредители.	Ведущую роль играют идеологические ориентиры.	Либеральная либо консервативная.	Идеологические соображения; цель — экспертное содействие политикам. Результаты исследований распространяются среди поддерживающих политических групп. Укомплектован компетентными экспертами, зачастую не имеющими академического статуса.

Результаты исследований представляются в виде детального доклада заказчику, финансировавшему работы, в отличие от практики академических исследовательских центров, публикующих свои результаты для широкой публики.

Акцент в разработках контрактных центров делается не на фундаментальные исследования, а на прикладные, с обязательным набором рекомендаций для принятия тех или иных политических решений и их реализации. Ярким примером контрактного типа «мозговых центров» является американская корпорация «РЭНД».

Политически и тематически ориентированные «мозговые центры — центры адвокации/представления и защиты интересов/политической поддержки» проводят исследования и предоставляют политикам информацию по различным актуальным вопросам. Данный тип ЭАЦ скорее лоббирует свои идеи в конкретной аудитории, чем распространяет их среди широкой публики. Они специализируются в основном на краткосрочных разработках, публикуя результаты своих исследований в печати. «Мозговые центры» политической поддержки ориентированы на доказывание правоты своих позиций, а не проведение беспристрастных научных исследований, из-за чего результаты их разработок нередко выглядят не вполне сбалансированными. Такие центры поддержки в большинстве своем не порождают новые идеи, а скорее, являются их распространителями. Примером такого типа «мозговых центров» является Фонд «Наследие».

Более развёрнутую классификацию с точки зрения степени независимости данных организаций приводят эксперты Пенсильванского университета[34]:

[34] Think Tanks and Civil Societies Program. URL: https://gotothinktank.squarespace.com/.

– *независимый* и *автономный* (англ. "Independent and autonoumous" — практически независимый от какой-либо группы заказчиков и государственного финансирования);
– *квазинезависимый* (англ. "QUASI independent" — внешне независим от государства, но контролируется заинтересованной группой, которая обеспечивает значительную часть финансирования);
– *аффилированный с государством* (англ. "Government affiliated" — является частью формальных государственных структур);
– *окологосударственный* (англ. "Para-state" — де-юре не является частью государственных структур, но сильно зависит *от правительственных грантов и контрактов*);
– *аффилированный с университетом* (англ. "University affiliated" — исследовательский центр при университете);
– *аффилированный с политической партией* (англ. "Political parties affiliated" — официально связан с политической партией);
– *корпоративный, коммерческий* (англ. "Corporate (for profit)" — связан с корпорациями или просто действуют на коммерческой основе).

Классификацию в соответствии со степенью их организационной независимости предлагали также Э. Рич и Д. Стоун[35].

По доминантным целевым областям деятельности «мозговые центры» можно разделить также на: исследовательско-издательские, лоббистские, правозащитные, культурологические и другие.

[35] *Щетинская Я.В.* Применение зарубежных критериев для оценки эффективности российских экспертно-аналитических центров: PRO ET CONTRA // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. 2020. № 2. С. 108–119.

С 1980 года количество экспертно-аналитических центров в мире возросло больше чем в два раза, и к началу 2020-х их насчитывалось уже свыше 4-х тысяч. Наиболее распространённые типы: академические — исследовательские организации, поддерживаемые научным сообществом, похожие на университеты без студентов; консалтинговые — политически ангажированные организации, связанные с государственными органами; правозащитные — аналитические организации со своими ценностями и миссией, они помимо создания аналитики пропагандируют свои идеи.

Проблема типологизации экспертно-аналитических организаций становится реальным методологическим препятствием при изучении их работы[36].

[36] Там же. С. 117.

Современный функционал экспертно-аналитических центров

Ко второму десятилетию XXI века, по оценкам экспертов, в общемировой практике экспертно-аналитические центры превратились прежде всего в полноценный институт так называемой «мониторинговой демократии», отражающей органическое встраивание общественного контроля в принятие государственных решений. Они образуют не только формальные коалиции, но и множественные неформальные связи между организациями, способствуя созданию и развитию (виртуальных) профессиональных интернет-сетей[37].

Экспертно-аналитические центры являются своего рода «медиатором», «каналом связи» между академическим и политическим сообществом, а также между государством и гражданским обществом, где аналитический центр должен выступать в роли независимого актора, третейского судьи, «толкователя» для обеих сторон, при этом «переводя» фундаментальные и прикладные исследования на доступный для всех «язык».

Н. И. Бубнова подчёркивает, что функция мозговых центров в современную эпоху — изучать важнейшие международные проблемы и разрабатывать предложения по поводу возможных путей их решения, содействовать открытому и откровенному диалогу различных стран и культур, искать пути преодоления межнациональных противоречий, помогать развитию международного права и укреплению его институтов, продвигать методы мирного разрешения международных разногласий. «И в этом значительном деле важна не только их

---

[37] Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики/ Под. ред. Н. Ю. Беляевой. М., 2012. С. 1517. Цит. по: *Соловьёв А.И.* Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект-Пресс, 2019. С. 161.

безусловная независимая и научно обоснованная позиция, честный, объективный и всесторонний подход, но и умение доносить свои идеи, работать на результат, двигаться вперёд, развиваться, использовать как традиционные, так и самые современные методологии, средства коммуникации, создавать новые площадки и форматы для диалога»[38].

Согласно А. И. Соловьёву, «в ряде стран эти институты превратились в устойчивого партнёра и государственных структур и гражданского населения, стимулируя участие последнего в формировании местных бюджетов, укреплении деловых коммуникаций бизнеса и власти и решения других насущных проблем».[39] Помимо отмеченного эксперт подчёркивает, что ими выполняется комплементарная медиации функция — «формирование компетентностного профиля общественного мнения».

Исследовательский коллектив под руководством этого учёного при ревизии условий и факторов развития гражданского сектора государственного управления позиционирует экспертно-аналитические центры в качестве «гибридных организаций», которые «находятся на пересечении политической, научной, деловой и журналисткой сфере деятельности и таким образом инкорпорируют различные функции … вовлечены в осуществление прикладных разработок, формулирование идеологических конструктов, политическое комментирование, неформальный лоббизм и проведение научных исследований»[40].

Также ЭАЦ занимаются не только независимой исследовательской деятельностью, но всё чаще входят в сферу

---

[38] *Бубнова Н.И.* «Мозговые центры» как актор современной политики // Сравнительная политика. 2017. № 3. С. 8–19.

[39] *Соловьёв А.И.* Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект-Пресс, 2019. С. 160–161.

[40] Цит. по.: Аналитические центры и университетские сообщества в государственном управлении // Гражданский сектор государственного управления / *Под ред. проф. А. И. Соловьёва.* М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018. С. 190.

коммерческого бизнес-консалтинга для нужд государственного управления и «проводят консультации с лицами, принимающими решения по вопросам внутренней и внешней политики», выполняя функцию связующего звена уже между общественной наукой и практикой[41].

Достаточно часто ЭАЦ выполняет функцию адвокации (англ. advocacy) — деятельности по поддержке и пропаганде определённых идей, институтов, политических акций и т. п.

Хотя большинство «мозговых центров» остаётся научными организациями, в их деятельности можно найти много признаков, присущих организациям бизнеса. Не случайно к ним устойчиво применяется также термин «the idea brokers», т. е. «продавцы идей». Например, практически все новые идеи, которые были реализованы американской политической системой в XX веке, были разработаны и предложены для реализации специалистами таких центров[42].

Для формирования полной картины функционала ЭАЦ обратимся к часто цитируемым исследованиям Э. Рича и К. Р. Вивера[43]: экспертами описано шесть ключевых функций «мозговых центров»:

1) выполнение фундаментальных исследований;

2) разработка рекомендаций;

3) оценка правительственных программ;

4) помощь в обмене идеями;

5) кадровый запас для высших чиновников и политиков;

---

[41] *Кочетков Г.Б., Супян В.Б.* «Мозговые центры» в США: Наука как инструмент реальной политики // Проблемы прогнозирования. 2010. № 5. С. 52.

[42] Там же.

[43] *Сатырь Т.С.* Структура экспертно-аналитического сопровождения деятельности органов власти за рубежом // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки. 2017. № 3. С. 244, 245. Примечание: автор использует альтернативное написание фамилии, руководствуясь переводом «К. Уивер», вместе с тем в оригинале «Weaver R.K» — «Р. К. Вивер».

6) интерпретация политики и текущих событий для электронных и печатных СМИ.

Результаты[44] недавних исследований практики деятельности мозговых центров Европейского Союза подтверждают верность обобщения.

Страновой опыт

Для ***Канады*** актуальны такие функции ЭАЦ, как:

1) инициация и проведение исследования, анализа проблем в области внешней и внутренней политики государства, мировой политики и международных отношений;

2) консультации национальных политиков по вопросам текущей внутренней и внешней политики государства;

3) оценка правительственных программ;

4) толкование политики для средств массовой информации (что способствует пониманию и поддержке государственных инициатив и действий обществом);

5) формирование «тематических сетей», которые привлекают многочисленные заинтересованные лица для обсуждения конкретных вопросов, проблем политики[45].

Изучая деятельность «мозговых центров» ***стран Латинской Америки*** И. В. Михайлин [46] пришёл к выводу о том, что местные центры выполняют схожие со своими аналогами в США, европейских странах функции: коммуникационную,

---

[44] *Северова М.С.* Роль мозговых центров в системе принятия решений в ЕС // Вестник ЗабГУ. 2008. № 2. С. 39–43. *при цитировании: Рич Э., Уивер Р.К.* Пропагандисты и аналитики: «мозговые центры» и политизация экспертов // Pro et Contra. 2003. Т. 8. № 2. С. 74–75.

[45] *Журбей Е.В.* «Мозговые центры» и внешняя политика Канады: история вопроса // Вестник ЗабГУ. 2017. № 1. С. 88.

[46] *Михайлин И.В.* «Мозговые центры» в Латинской Америке (1990–2005) // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки. 2018. № 3 (806). С. 111.

аналитическую, а также занимаются легитимизацией правительственного курса.

Целевую аудиторию «мозговых центров» здесь составляют как экспертное сообщество, так и лица, принимающие участие в формулировании политического курса, а также широкие круги общественности. Эффективность работы «фабрик мысли» во многом зависит от продвижения аналитического продукта ко всем упомянутым адресатам. Распространение аналитических документов осуществляется в разных формах: рассылка печатных и электронных пресс-релизов, доставка информационных материалов, снабжение публикациями заинтересованных организаций внутри страны и за рубежом, участие в книжных выставках, организация пресс-конференций и брифингов, др. Активно используются современные коммуникационные инструменты: размещение в Интернете материалов с проведенных мероприятий (презентации, аудио-, видеозаписи стенограмм выступлений), осуществление деятельности в социальных сетях, организация видеоконференций, электронных опросов, работа с интерактивными базами контактов и базами «управления знаниями» и др.

Интересен опыт ***Китая***, рассмотренный в работе А. А. Маслова: «В начальный период своего развития (2013–2018) перед ЭАЦ стояла задача стать значимым инструментом «мягкой силы» для продвижения и разъяснения ключевых политических и экономических идей, в том числе инициатив Си Цзиньпина — «реконцептуализировать» официальные идеи на экспертно-аналитическом уровне и перевести язык китайских идеологических инициатив на общепринятый язык экспертной дискуссии, но с 2019–2020 гг., оказавшись перед вызовом создания антикитайского альянса, власти КНР потребовали от аналитических центров не только экспертно-аналитической

работы, но и разработки проектов решений по важнейшим вопросам внешнего и внутреннего развития»[47].

Исследователь отмечает, что политическое руководство Китая стремится создать новый тип аналитической культуры, стимулируя развитие центров нового типа и полностью трансформируя старые. Из четырёх типов центров — правительственных, академических, университетских и общественных (неправительственных) — правительственные и общественные центры оказались наиболее эффективными.

Маслов считает, что хотя в официальных китайских документах аналитические центры рассматриваются именно как инструмент «мягкой силы», в данном случае было бы правильнее считать их инструментом «умной силы» в том смысле, как её рассматривал американский политолог Фен Хемпсон и определение которой принял и Дж. Най — автор определения «мягкая сила». «Умная сила» представляет собой сочетание ресурсов «жёсткой» и «мягкой силы» в единую эффективную стратегию и включает культурно-гуманитарные, цивилизационные, социально-политические, экономические, военные аспекты[48].

Завершая рассмотрение функций ЭАЦ, и отмечая вклад данных структур в поступальное развитие как государственного управления, так и общества в целом, важно отметить, что с учётом постоянного обновления состава акторов экспертного поля деятельности сохраняется проблема качества поставляемой экспертами «управленческой продукции». А. И. Соловьёв констатирует: «К сожалению, на этом поле работают структуры, чья продукция может быть только условно причислена к научной». Также необходимо принимать во внимание то, что, по

---

[47] *Маслов А. А.* Трансформация аналитических центров как элемента «мягкой силы» Китая в 2010–2020 гг. // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2021. № 4. С. 6–22.

[48] Там же. С. 9, 10.

мнению эксперта, может иметь место конфликтогенное взаимодействия публичных администраторов и экспертов. «Среди прочего эти конфликты связаны с динамическим характером статуса последних. Поскольку профессионалы сами определяют сроки и сущность политики, а администраторы просто оформляют их позиции, может возникнуть вопрос о статусе последних в принятии решений… Сегодня, когда в государстве требуется всё больше специалистов (ибо во многих государствах институционализируется экономика, основанная на знаниях), в госаппарате бюрократия сталкивается с потребностью усиления собственной компетенции»[49]. В результате учащаются конфликты с экспертами.

---

[49] *Соловьёв А.И.* Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект-Пресс, 2019. С. 160–161.

Сетевой аспект функционирования экспертно-аналитического центра

Группа отечественных исследователей[50] отмечает, что в ***России*** «индустрии аналитических центров», как в США, не сложилось. Более того, имеющиеся российские аналитические центры в настоящий момент переживают очень тяжелые времена из-за небольшого числа заказов, низкого уровня политического плюрализма и политической конкуренции. Поэтому акцент в их исследовании смещён с аналитических центров, которые всё еще могут выполнять небольшие, в основном государственные заказы, на аналитические сообщества, которые обладают большей автономией, так как не ограничиваются одной организацией. В эти сообщества могут входить как кафедры университетов, так и журналы, аналитические и интеллектуальные группы, а также независимые эксперты. При этом они необязательно состоят в единой организации. Понятие «аналитическое сообщество», таким образом, шире понятия «аналитические центры» и относится к большему числу негосударственных акторов, задействованных в политико-управленческом процессе в качестве экспертов, консультантов, аналитиков и советников (policy advisors).

В Азии в начале XXI века получили распространение форматы сетевого взаимодействия экспертно-аналитических центров. Сетям азиатских «мозговых центров» присущи следующие характеристики[51].

Во-первых, это наличие «якорной» организации. Большинство азиатских сетей экспертных центров создавалось

---

[50] *Беляева Н.Ю., Ена О.В., Зайцев Д.Г., Чулок А.А.* Оценка воздействия аналитических сообществ на изменения политико-управленческих решений // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 108.

[51] См. подробнее: *Вода К.Р.* Азиатские "мозговые центры": положение в мире и влияние на внешнюю политику // Сравнительная политика. 2018. № 3. С. 5–13.

для поддержки по «второму треку» таких региональных институтов, как АСЕАН, АСЕАН Плюс Три, Региональный форум АСЕАН по безопасности и т. д. Например, в 1993 г. был создан Азиатско-Тихоокеанский совет сотрудничества по безопасности (The Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific, CSCAP) в качестве «второй дорожки» Регионального форума АСЕАН по безопасности. Формат представляет собой сеть из двадцати национальных комитетов. В том числе такой комитет существует в России.

Во-вторых, сети экспертных центров, как правило, опираются на узловые «мозговые центры», участвующие в работе сети на постоянной основе. Например, в Сеть «мозговых центров» стран Восточной Азии (Network of East Asian Think Tanks, NEAT), созданную в 2003 году для экспертной поддержки саммитов АСЕАН Плюс Три, входят центры из тринадцати стран, которые имеют статус координирующих организаций. Они представлены, как правило, структурами, аффилированными с министерствами иностранных дел стран-участниц, такими как Китайский университет международных отношений (Chinese Institute of International Affairs), Институт Международных отношений при МИД Вьетнама и др.

В-третьих, работа сетей имеет устойчивый и регулярный характер. Благодаря этому между участниками создаются прочные контакты, вырабатывается общий лексикон в отношении обсуждаемой проблематики, создается привычка вести диалог, появляется чувство сопричастности к общему делу, что в итоге способствует снижению недоверия, повышению взаимопонимания и предсказуемости действий.

Четвертая характеристика — это преемственность повестки обсуждений.

Подобную тенденцию можно наблюдать в Европе. Здесь развивается тенденция участия европейских аналитических

центров в транснациональных сетях. Эксперты отмечают, что социальный капитал ЭАЦ, проявляющийся во взаимодействии европейских центров в этих транснациональных сетях, определяет структуру отношений в их транснациональном поле из-за дефицита демократии в транснациональной администрации ЕС, что побуждает ЭАЦ создавать формально представительные группы[52].

Отмечается явление виртуальных сетей-групп аналитических центров[53], объединённых определёнными семантическими и нормативными (идеологическими) общими чертами (например, скептицизмом в отношении изменения климата). Такая виртуальная сеть представляет собой область исследований, которая отличается от изучения формальных сетей. Официальные сети реальны в том смысле, что они официально признаны и открыты для эмпирической проверки. С другой стороны, виртуальные сети демонстрируют общие идеи. Несвязанные аналитические центры, в свою очередь, можно рассматривать как особые случаи, требующие объяснения независимо от сетевых структур (если только мы не предполагаем невидимых, скрытых или завуалированных связей).

Д. Плеве[54] отмечает, что растущая сложность и значительная зависимость от научных исследований при разработке государственной политики являются предпосылками продолжающейся политизации науки. Вопросы и затруднения, связанные с доступностью, достоверностью, легитимностью и

---

[52] *Bajenova T.* Transnational think tank networks: Multipliers of political power or a new form of expertise monopolies at the European level // Administrative Theory & Praxis. 2022. N 45 (2). Pp. 100–126. https://doi.org/10.1080/10841806.2022.2124746.
[53] Think Tank Network.
URL: http://thinktanknetworkresearch.net/wiki_ttni_en/index.php?title=Category:Think_Tank_Network.
[54] *Plehwe D.* Think tank networks and the knowledge–interest nexus: the case of climate change // *Critical Policy Studies.* 2014, N 8 (1). Pp. 101–115.
URL: https://doi.org/10.1080/19460171.2014.883859.

подотчётностью экспертных знаний, значительно обостряются на *наднациональных* политических аренах. В то время как антидемократические угрозы традиционно подчёркивались в отношении технократической политики, такие опасности сосуществуют с опасностями научной безответственности — или неуместности — и беспрецедентным уровнем и масштабом лоббирования, опирающегося на опыт, при разработке политики как на внутренней, так и на наднациональной арене. Ярким примером таких опасностей является борьба за политические программы в области изменения климата. Большое количество аналитических центров и сетей аналитических центров, занимающихся скептицизмом в отношении политики в области изменения климата, можно считать центральным фактором в этом отношении. Такие сети предназначены для продвижения или срыва политического дискурса. Хотя многие отдельные аналитические центры и сетевые связи не вызывают особого беспокойства, сочетание мощного экспертного, консалтингового и лоббистского потенциала, опирающегося на организованную инфраструктуру аналитических центров, подразумевает растущую потребность в более пристальном внимании к моделям аналитических центров при анализе государственной политики.

Программы мониторинга деятельности экспертно-аналитических центров

В Соединённых Штатах существует *исследовательская программа «Мозговые центры и гражданское общество» ("The Think Tanks and Civil Societies Program", TTCSP)* Института Лаудера при Пенсильванском университете[55]. Эта инициатива, которая стартовала в 1989 году, предполагает проведение мирового мониторинга разнопрофильных экспертных центров («фабрик мысли») и программ развития гражданского общества, она сосредоточилась на сборе данных и проведении исследований тенденций в области аналитических центров и роли аналитических центров как субъектов гражданского общества в процессе выработки политики.

TTCSP часто называют «мозговым центром аналитических центров». Совместные международные усилия направлены на создание региональных и международных сетей политических институтов и сообществ, которые улучшают процесс выработки политики при одновременном укреплении демократических институтов и гражданского общества по всему миру. TTCSP сотрудничает с ведущими учёными и практиками из аналитических центров и университетов в различных совместных усилиях и программах и с 2006 года составляет ежегодный *«Глобальный индекс аналитических центров» ("Go To Think Tank")*, в котором ранжируются ведущие мировые (в том числе российские) аналитические центры в различных категориях во всех основных областях исследований государственной политики и в каждом регионе мира[56].

[55] Think Tanks and Civil Societies Program. URL: https://gotothinktank.squarespace.com/.
[56] С 2022 года проект заморожен. URL: https://gotothinktank.squarespace.com/2021-ggtti.

За последние 30 лет TTCSP разработала и возглавила ряд глобальных инициатив, которые помогли преодолеть разрыв между знаниями и политикой в важнейших областях политики, таких как международный мир и безопасность, глобализация и управление, международная экономика, экологические проблемы, информация и общество, борьба с бедностью и здравоохранение, а также глобальное здравоохранение. На сегодняшний день она предоставила техническую помощь и программы по наращиванию потенциала в 85 странах.

Относительно российских попыток изучения феномена стоит отметить, что некоммерческим партнёрством «Институт политических исследований» совместно с Международным Евразийским центром науки, образования и инноваций Северо-Западного института управления РАНХиГС при Президенте РФ было проведено масштабное исследование, посвященное деятельности «мозговых центров» в странах-партнёрах по ЕАЭС. Был осуществлен сбор информации, сформирована общая база данных «мозговых центров» евразийского пространства и рассмотрено 76 организаций Армении, Казахстана, Белоруссии и Кыргызстана[57].

Авторы отмечают, что общей чертой для евразийских «мозговых центров» является универсальность их деятельности, однако наблюдается тенденция к переходу к более узкой специализации с целью повышения конкурентоспособности на «рынке идей». Очевидно, что общим для «фабрик мысли» всех изучаемых стран являются такие направления деятельности, как экономические исследования, научно-образовательная деятельность, политические и социологические исследования, также

---

[57] *Шамахов В.А., Вовенда А.В., Корягин П.А.* Основные направления деятельности экспертно-аналитических центров (think tanks) государств-партнёров по ЕАЭС // Управленческое консультирование. 2016. № 8 (92). С. 15–24.

важно отметить высокую представительность в каждой стране центров, специализирующихся на исследованиях, касающихся демократии и защиты прав человека. Эти направления исследований представляются наиболее распространенными для всех «мозговых центров» евразийского пространства. Важно отметить издательскую деятельность как одну из статей дохода «фабрик мысли».

Согласно исследованию[58] среди «мозговых центров» ЕАЭС наблюдается стремление к укреплению собственных позиций: большинство центров стремится усилить свою вовлечённость в процесс принятия решений путём генерирования специальных знаний, способных стать полезными для лиц, принимающих решения. Больше шансов на успех имеют центры, которые привлекают сотрудников с высокими академическими показателями, научными степенями, ориентированных на политическую и экономическую проблематику, исследователей, которые сочетают в себе академические знания и опыт выработки решений. Подобные компетенции позволяют «мозговым центрам» в более предметном плане подходить к генерированию процессов евразийской интеграции, а также формированию и реализации внешнеэкономических стратегий государств-партнеров по ЕАЭС. Однако на данный момент развитие центров по-прежнему характеризуется фрагментарностью и бессистемностью — из-за отсутствия прочных связей между центрами сохраняется вероятность проведения дублирующих друг друга исследований.

Консалтинг и выработка рекомендаций, будучи основными направлениями деятельности «мозговых центров», представляются перспективным направлением деятельности, несмотря на то, что на данный момент оно занимает весьма скромное место в спектре деятельности аналитических структур.

[58] Там же. С. 21.

Отсутствие, либо минимальный уровень взаимодействия властных структур и «мозговых центров» определяет их переход на прозападную ориентацию[59].

[59] См.: *Шамахов В.А., Вовенда А.В., Корягин П.А.* Основные направления деятельности экспертно-аналитических центров (Think tanks) государств-партнеров по ЕАЭС // Управленческое консультирование. 2016. № 8 (92). С. 15–24.

Функционирование экспертно-аналитических центров в области совершенствования публичного (государственного и муниципального) управления

Состав экспертных организаций

Постараемся проиллюстрировать деятельность тех экспертно-аналитических центров, которые ставят своей задачей на основе теоретических и прикладных исследований, выявленных лучших практик — разработку прикладных моделей «совершенного» государственного и муниципального менеджмента, сбалансированных систем администрирования (механизмов, инструментов и технологий).

Сначала раскроем состав и перечислим наиболее известные экспертно-аналитические центры, научные сети в сфере публичного (государственного и муниципального) управления. Начнём с зарубежных. Так, *в Соединённых штатах* авторитетными структурами являются: Международный центр совершенства в деятельности правительства (The International Centre for Government Excellence); Национальная академия государственного управления, Вашингтон (The National Academy of Public Administration Washington, D. C.); Центр Аша по исследованию Демократического управления и инноваций (Ash Center for Democratic Governance and Innovation); Совет по иностранным делам. Программа исследований Дэвида Рокфеллера (Council on Foreign Relations (The David Rockefeller Studies Program)).

Можно выделить специализированные подразделения, спин-оффы консалтинговых и/или экспертных организаций в области менеджмента: Центр воздействия на общество Фонда Бостонской консалтинговой группы (Centre for Public Impact. A BCG Foundation); Подразделение по вопросам исследований

деятельности исполнительной власти Американского общества качества (The American Society for Quality (ASQ) Government Division); Национальный форум афро-американских специалистов в области государственного управления (National Forum for Black Public Administrators).

Существуют сетевые структуры: Ассоциация исследований государственного управления (PMRA, the Public Management Research Association); Сеть образовательных и исследовательских организаций в сфере публичной политики, общественных дел и государственного администрирования (NASPAA, the Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration is the global standard in public service education), Американское общество публичного управления (ASPA, American Society for Public Administration); Ассоциация публичной политики и менеджмента (Association for Public Policy Analysis & Management, Washington, DC).

Вне США, в остальной части континента Северной Америки известен Центр руководства и менеджмента в государственной сфере университета Карлтон, Канада (The Centre for Governance and Public Management (CGPM) at Carleton University, Ottawa, Canada).

К европейским экспертным структурам, специализирующимся в области публичного управления, могут быть причислены: Ассоциация деливерологии[60] (Delivery Associates, U. K.), Лондонский институт исследований деятельности правительств (The Institute for Government, London, U. K.); Европейский институт государственного управления (European

[60] Деливерология — концепция управления государственными реформами при поддержке специально создаваемых структур управления: «Офис управления достижением результатов» — при первых лицах государства. Одним из её авторов является консультант по государственному управлению М. Барбер, автор известной книги-мемуаров «Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании».

Institute of Public Administration, EIPA, Maastricht, Netherlands); Центр экспертизы «надлежащего управления» Европейского Союза, Франция (Centre of Expertise for Good Governance, France), Германский исследовательский институт публичного управления (Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, Germany), Исследовательское подразделение «Международное государственное управление» немецкого научного общества (The German Science Foundation (DFG) Research Unit "International Public Administration", Germany).

Европейские сети включают: Сеть научных и образовательных организаций в сфере государственного управления (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, NISPAcee, Bratislava, Slovakia), Сеть европейского государственного управления (European Public Administration Network, EUPAN), проект «Тысячелетие». Исследование и изучение мирового будущего (The Millenium Project. Global Futures Studies and Research).

Примеры российских профильных экспертно-аналитических центров: АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации»; Фонд «Центр стратегических разработок» (ЦСР); АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»; Научно-исследовательский центр государственной службы и управления РАНХиГС (ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»); Институт государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (ИГМУ «НИУ ВШЭ»); ФГБУ «Российский институт стратегических исследований»; Фонд «Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара»; Фонд «Бюро экономического анализа» (Фонд БЭА); ФГБНУ «Национальный исследовательский институт мировой экономики

и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук» (ИМЭМО РАН); ФГБНУ «Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук» (ИНП РАН); Фонд «Институт современного развития» (ИНСОР); Ассоциация экспертов «Центр фискальной политики»; Московский Центр Карнеги; Фонд развития гражданского общества; Некоммерческая организация — Фонд «Центр политической конъюнктуры» (ЦПК); АНО «Центр перспективных управленческих решений»; АНО «Экспертный институт социальных исследований»; Некоммерческая организация некоммерческий фонд «Институт Ближнего Востока»; РОО «Информационно-аналитический центр «СОВА»; Фонд развития и поддержки международного дискуссионного клуба «Валдай»; АНО "Информационно-экспертный центр «Изборский клуб»; РОО «Академия геополитических проблем»; Неком-мерческое партнёрство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД Центр экономических и политических реформ (ЦЭПР).

Обращение к анализу содержания официальных сайтов приведённых структур поможет сформировать целостную картину современного состава видов осуществляемой ими деятельности, составить впечатление о характере предлагаемых экспертных продуктов (см. приложения в конце книги).

Здесь же проиллюстрируем лишь два продукта: 1) основной, классический, или традиционный, «продукт» ЭАЦ — «аналитическую записку» («policy paper») и 2) новые лучшие зарубежные практики, связанные с инициативами по разработке «эталонных моделей менеджмента» для государственной сферы. Последние выступают в качестве основы для бенчмаркинга и совершенствования публичного управления.

Аналитическая записка как традиционный продукт деятельности экспертно-аналитических центров

«Policy paper» — аналитическая записка, программный документ, аналитический документ, документ с изложением позиции (англ. «policy position paper»), реже директивный документ — является одним из основных инструментов влияния экспертно-аналитических центров на государственную политику и управление.

Э. Янг, Л. Куинн отмечают[61], что государственная политика оказывают прямое воздействие на общество, поэтому участники процессов её разработки на разных уровнях, как правило, многочисленны и разнообразны. Эти люди или группы людей, имеющие прямой или косвенный интерес в исходе политического решения (являющиеся, по сути, стейкхолдерами), могут быть представлены органами власти, политическими советниками, консультантами и широким спектром неправительственных организаций, общин, а также отдельными лицами. В центре этого сообщества находится соответствующий орган государственной власти или органы, уполномоченные решать данную проблему. В некоторых случаях эксперт-аналитик или экспертно-аналитический центр могут заключить прямое соглашение с органом власти на предоставление консультативных услуг. В этом случае орган власти ожидает от политического эксперта-аналитика или центра углублённого исследования проблемы и представления рекомендаций, которые затем лягут в основу этого направления государственной политики.

[61] *Янг Э., Куинн Л.* Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: Практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе / Пер. с англ. Ю. Д. Полянского. Науч. ред. пер. А. И. Килиевич. К.: “К.И.С.”, 2003. С. 7.

В области изучения политики издано много аналитических документов, предназначенных для информирования и оказания влияния на других экспертов политики или аналитические центры. В них, как правило, содержатся общие данные и результаты исследований, которые могут быть использованы на любом этапе процесса разработки политики. Например, направленность конкретных документов может варьироваться от описания вариантов политики и рекомендаций конкретного её варианта до рекламирования определённого плана реализации политики и оценивания избранного варианта[62].

В практическом руководстве по подготовке подобных документов, разработанном в FSA[63], отмечается, что формирование политики можно понимать как процесс выявления реальных проблем, выработки решений и плана дальнейших действий. Для идентификации типа документа можно использовать следующие вопросы: «Определяет ли документ проблему, предлагает ли возможные решения, оценивает ли эффективность этих альтернатив и даёт ли рекомендации о том, каким образом действовать?»

При его подготовке предполагается не столько сбор и анализ данных о политической проблеме (исследование), сколько разработка набора рекомендаций для реальных действий[64].

Программные документы отличаются от стандартных исследовательских работ в нескольких отношениях[65].

---

[62] Там же. С. 16.

[63] Practical Guides. Writing Policy Papers and Policy Briefs. Food Security Information for Action. URL: https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/eufao-fsi4dm/docs/policy_paper_guide.pdf.

[64] *Argyle N.J.* Instructions for writing policy position papers. A Guide for the Fledgling Analyst. Valdosta State University. 1991.
URL: https://www.valdosta.edu/pa/documents/polpospa.pdf; Practical Guides. Writing Policy Papers and Policy Briefs. Food Security Information for Action.
URL: https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/eufao-fsi4dm/docs/policy_paper_guide.pdf.

[65] Policy Paper | A Political Science Guide https://politicalscienceguide.com/home/policy-paper/.

– Они обычно адресуются неакадемической аудитории, такой как конкретное должностное лицо, агентство или организация.

– В них часто затрагиваются вопросы предписывающего характера. Они могут начинаться с постановки диагноза конкретной проблемы или ситуации и, как правило, приводят аргументы в пользу решения, которое позволит решить эту проблему или ситуацию.

– К подобным документам предъявляется требование «звучать убедительно». Целевая аудитория должна согласиться с позицией автора, оценить её как правильную.

– Доказательства, подтверждающие позицию, имеют решающее значение. Это также важно для исследовательских работ, но обычно имеет решающее значение для политических документов.

– Политические стратегические документы создаются как «эффективное чтение» (при минимизации затрат на ознакомление и максимизации результирующих смыслов). У аудитории часто не хватает времени, и она не хочет «читать книгу по этому вопросу». Действительно, часто программные документы сопровождаются краткими пояснениями к ним, которые занимают не более страницы.

Подобный документ должен содержать исчерпывающие и убедительные аргументы, обосновывающие представленные политические рекомендации, и служить призывом к действию для целевой аудитории.

Важно запомнить, что программные документы включают критический анализ важного социального вопроса или проблемы, разработку обоснованного плана (политического предложения) для решения проблемы и формулирование действенных

стратегий для реализации этого плана. Три основных направления[66]:

1) выявление ключевых вопросов политики,

2) применение лучших и наиболее современных исследований, чтобы помочь разобраться в этих вопросах;

3) исследование последствий этих исследований для разработки и проведения политики.

Предполагаемый результат: ожидается, что программные документы, как правило, будут способствовать вовлечению организаций и отдельных лиц в важную деятельность на определённом уровне, будь то поддержка и/или одобрение программного документа, принятие использования набора критериев, вступление в рабочую группу, партнёрство с сообществом и т. д., обучение других по данной проблематике.

Как и в случае с исследовательскими работами, существует не один способ написания программных документов. Число существующих методик их разработки обширно[67]. Подходы к детальному структурированию такого документа рознятся.

Вариант методики, разработанной в Университете Валдосты, предполагает следующий формат[68]:

I. Сопроводительный материал.

A. Сопроводительное письмо.

B. Краткое содержание.

II. История проблемы.

A. Предыстория проблемы.

B. Текущее состояние проблемы.

C. Важность проблемы.

---

[66] Writing a policy paper. URL: https://www.yorku.ca/lfoster/2007-08/sppa4115a/York%20-%20Policy%20Paper%20Modules/Policy_Paper_Writing_The_Extended_Version.htm.

[67] См. подробнее: Policy Paper | A Political Science Guide. URL: https://politicalscienceguide.com/home/policy-paper.

[68] *Argyle N.J.* Instructions for writing policy position papers. A Guide for the Fledgling Analyst. Valdosta State University. 1991. URL: https://www.valdosta.edu/pa/documents/polpospa.pdf.

III. Определение проблемы.

A. Постановка проблемы.

B. Изложение методологии, используемой при анализе.

C. Идентификация вовлечённых сторон.

D. Влияние проблемы.

IV. Альтернативные решения/политика.

A. Перечень рассмотренных альтернатив.

B. Сравнение альтернатив.

C. Ограничения, включая политические.

V. Рекомендации.

A. Описание рекомендаций по политике.

B. Обоснование рекомендаций.

C. План реализации.

D. Положения о мониторинге/оценке.

VI. Заключительный материал.

A. Список литературы.

B. Приложения.

Более краткий вариант, но с конкретизацией содержания элементов структуры представлен ниже[69]:

Заголовок — это первая часть документа, которую видят читатели, с неё начинается процесс передачи идеи, содержащейся в программном документе. Эффективное название должно давать читателям краткое представление о предмете и проблеме, рассматриваемых в программном документе. Читатель может использовать название для принятия решения о том, читать документ или нет.

Оглавление. Представляет собой основу или обзор структуры программного документа. В нём показана общая организация, основные разделы и их подразделы, а также номера

[69] Oxfam Briefing Note. 2005. Making the case for cash: Humanitarian food aid under scrutiny. Oxfam Publications. URL: http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/bn_cash.pdf.

страниц для определения местоположения разделов в документе. Оглавление поможет читателям ознакомиться со всей статьей. Оно даёт им краткое представление о тематике и основных вопросах, рассматриваемых в статье. Оглавление помогает читателям найти конкретные разделы или информацию, которые их особенно интересуют.

Исполнительная записка/Резюме. Цель краткого изложения состоит в том, чтобы заинтересовать читателей в прочтении документа целиком. Однако основная функция краткого изложения заключается в удовлетворении потребностей как того, кто не будет читать текст целиком, так и читателей, которых больше всего интересуют результаты исследования и предлагаемые рекомендации по вопросам политики, особенно, для лиц, принимающих решения. Краткое изложение представляет собой весь документ в целом, представляя суть всех основных частей и выводы.

Введение Во введении излагается контекст политической проблемы, он увязывается с конкретным направлением, которому посвящён документ. Введение показывает, что проблема актуальна и что текст стоит прочитать, поскольку в нём будут предложены возможные пути её решения. Введение должно содержать заявление о цели аналитического документа и краткий обзор используемой методологии. Введение может завершаться дорожной картой, показывающей, как организован документ.

Описание проблемы В описании проблемы указывается, конкретизируется и уточняется характер обсуждаемой проблемы. Возможные элементы: 1) предыстория проблемы (история возникновения проблемы: её причины; кто затронут; прошлые стратегии и их результаты) и 2) текущее состояние проблемы (масштабы и влияние проблемы, кто затронут, реализуемая сейчас политика, успехи и неудачи).

Варианты политики В этом разделе описываются, оцениваются и сравниваются возможные варианты политики. Все возможные варианты политики должны быть представлены для создания всеобъемлющего и убедительного обоснования. Основное внимание уделяется оценке того, как каждый вариант соотносится с решением конкретной проблемы. На основе этих данных выдвигаются аргументы в пользу предпочтительной альтернативы.

Выводы и рекомендации В этом разделе лицам, принимающим решения, чётко излагаются аргументы, содержится призыв к действию. Здесь приводится краткое обобщение основных выводов. Это не просто краткое изложение основных выводов, в нём подчёркиваются связи с основными политическими рекомендациями, которые следуют далее. В заключении документа читателю даётся ряд рекомендаций — практических шагов, которые необходимо предпринять для реализации предложенного варианта политики.

Приложения Многие программные документы не содержат приложений. Однако они могут быть полезны для представления дополнительной информации, подтверждающей основные аргументы, особенно в тех случаях, когда включение подробной информации может прервать ход основного обсуждения. В приложениях могут быть представлены собранные и использованные данные и описание применённой методологии.

Список литературы У читателя может возникнуть желание ознакомиться с источниками, которые использовались при разработке документа, так как они отсылают к фактам в основе аргументации выводов. Это элемент предлагает им гид по современной литературе по теме, которую они могут использовать в своей собственной работе.

Отмечается, что точный формат и структура программного документа или краткой информации должны быть адаптированы

к цели и основной аудитории. Например, внутренние эксперты, участвующие в разработке государственной политики, проведя углубленное исследование и подготовив рекомендации по политике, составят формальный программный документ. Альтернативно, эксперты — заинтересованные лица вне органа государственной власти — часто стремятся повлиять на политические дебаты по конкретному вопросу. В рамках стратегии адвокации они будут ориентированы на привлечение более широкой аудитории при помощи средств массовой информации. Репортаж, подходящий для СМИ, может содержать ту же основную идею, но в упрощенной форме.

В «Рекомендациях по написанию анализа политики» Техасского университета[70] основные элементы документа включают в себя также «Критерии оценки политических решений». Этот аспект часто упускается из виду при анализе политики. Авторы не вдаются в подробности и могут даже предположить, что все разделяют одни и те же идеи о том, какими должны быть критерии выбора, что является частой ошибкой. Действительно, для читателя (и для лица, принимающего решения) важно знать причины, по которым одна политика (или набор политик) предпочтительнее других. Часто возникают серьёзные споры о критериях, которые следует использовать. В книге «Практическое руководство по анализу политики» Ю. Бардах[71] отмечает, что такие критерии лучше всего рассматривать применительно к «прогнозируемым результатам» политического выбора. Он проводит различие между оценочными критериями, такими как «эффективность» и

[70] Suggestions for Writing Policy Analysis. URL: http://www.ischool.utexas.edu/~i382l5pd/su2003/suggestions.html.

[71] *Bardach E., Patashnik. E.M A* Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. CQ Press. 2015. Цит. по: Policy Paper. A Political Science Guide. URL: https://politicalscienceguide.com/home/policy-paper.

«справедливость», и практическими критериями, такими как «законность» и «политическая приемлемость».

Э. Янг, Л. Куинн в книге «Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: Практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе»[72] приводят подробные инструкции для написания различных аналитических документов — докладов, аналитических записок, как в сфере исследования государственной политики, так и в области анализа и разработки политики. В ней составные части аналитического документа это: 1) название, 2) оглавление, 3) аннотация, или резюме; 4) введение; 5) описание проблемы; 6) варианты политики; 7) выводы и рекомендации; 8) ссылки, 9) библиография, 10) приложения.

Данная методика интересна уточнением структуры базовых элементов документа (см. таблицу 3).

При издании аналитических документов после раздела о выводах и рекомендациях часто включается отдельная страница «Ссылки» (endnotes) или же «Примечания» (notes). Этот элемент состоит из списка номеров с примечаниями, которые соответствуют таким же номерам в тексте документа в конкретных местах.

В некоторых изданиях предпочтение оказывается правилам размещения сносок внизу соответствующей страницы (footnoting). Эти эксперты настаивают, что библиография, список отсылок к источникам являются не факультативным, но необходимым для аналитического документа элементом,

---

[72] *Янг Э., Куинн Л.* Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: Практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе / Пер. с англ. Ю.Д. Полянского. Науч. ред. пер. А. И. Килиевич. К.: “К.И.С.”, 2003. 124 с. URL: https://pavroz.ru/files/howtowritepublicpolicypaper.pdf.

поскольку с их помощью читатели могут легко получить доступ к основам аргументации авторов.

Таблица 3

Конкретизация структуры базовых элементов аналитического документа[73]

Основной элемент	Субэлементы
Аннотация / резюме	Цель документа. Определение и описание проблемы Оценивание вариантов политики Выводы и рекомендации
Введение	Контекст проблемы политики Определение проблемы политики Заявление о намерениях (statement of intent) Методология и ограничения исследования «Дорожная карта» (road map) документа
Описание проблемы	Предпосылки проблемы Проблема в контексте сегодняшней политики
Варианты политики	Рамки анализа Оценивание вариантов политики
Выводы и рекомендации	Синтез основных результатов исследования Набор рекомендаций политики Заключительные замечания

[73] Составлено на основе: *Янг Э., Куинн Л.* Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: Практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе / Пер. с англ. Ю. Д. Полянского. Науч. ред. пер. А. И. Килиевич. К.: “К.И.С.”, 2003. 124 с. URL: https://pavroz.ru/files/howtowritepublicpolicypaper.pdf.

Также важно заметить, что обычная составная часть любого издания, особенно в сборниках, состоящих из нескольких аналитических документов — это предметный/алфавитный указатель, «индекс терминов». Он используется в качестве инструмента исследования, который обеспечивает быстрый поиск тем, раскрытых в издании. Указатель содержит ключевые слова, и важно, чтобы он был удобным для пользователя.

Рекомендации по составлению документа с изложением позиции CFMS[74] говорят о том, что «*документ с изложением позиции* должен содержать основную, актуальную информацию, известную о проблеме, и должен завершаться рекомендацией».

Он должен основываться на чётком понимании целей, которых хотят достичь авторы, и быть представлен в сжатой форме. Документ с изложением позиции следует рассматривать как краткое изложение, которое может отличаться от дополнительных материалов.

Здесь же описаны несколько форм (ипостасей) документа с изложением позиции:

Собственно *программные документы* — не только позиционируют организацию в отношении конкретной проблемы, но и содержат план адвокации и, как правило, обязывают организацию играть активную роль в решении этой проблемы.

Отчёты — документы, которые содержат анализ и справочную информацию по данной проблеме, без изложения позиций или рекомендаций к действию (хотя в них могут быть приведены рекомендации для дальнейшего осмысления, исследования, создания документа с изложением позиции по данному вопросу). Отчёты, как правило, составляются по заказу исполнительной власти, комитетов представительных органов власти.

---

[74] Tools and Guidelines for Position and Policy Paper Development. URL: https://www.cfms.org/files/position-papers/cfms_position_paper_guidelines%202016.pdf.

В *плане рекомендаций и адвокации* обычно учтены только следующие действия: обнародовать позицию или защищать её при возникновении проблемы (например, на заседаниях правительственного комитета или во время собеседований).

Аналитический документ — работа прикладная, а не теоретическая. Из описанных выше подходов и целей очевидно, что в этом смысле аналитический документ значительно отличается от традиционного теоретического исследования, особенно тем, что результаты прикладного исследования должны быть применены к рассматриваемому вопросу и использованы как обоснование конкретного набора рекомендаций, направленных на решение проблемы.

Опубликование аналитического документа является основным методом распространения идей и рекомендаций политики. Назначение аналитического документа как руководства к действию может быть реализовано, если в результате его опубликования широкие заинтересованные круги будут иметь возможность прочитать документ и действовать в соответствии с его рекомендациями. Публикация аналитического документа также играет важную роль в расширении дискуссии о конкретных проблемах политики и расширении сообщества участников политического процесса.

В завершении обзора данного продукта экспертно-аналитического центра целесообразно привести контрольный список вопросов для планирования эффективной стратегии распространения аналитической записки:

1) Кому предназначен ваш документ (политикам, неправительственным организациям, гражданам)?

2) Почему вы хотите донести им свои идеи о проблеме политики?

3) Насколько они вовлечены в эту проблему?

4) Что они уже знают о проблеме?

5) О каких основных элементах вашего документа вы хотели бы им сообщить?

6) Что им необходимо знать о проблеме для понимания и убеждения их в правильности ваших идей?

7) Каким будет наиболее эффективный способ донесения ваших идей до целевой группы (индивидуальные встречи, презентации для групп, пресс-релизы/конференции для представителей средств информации, дискуссии за круглым столом)?[75]

---

[75] Там же. С. 18.

Эталонные модели управленческих процессов как инновационный продукт экспертно-аналитических центров в области публичного управления

Наиболее авторитетным актором сферы развития теории и практики государственного и муниципального управления ***в Европе*** выступает *Центр экспертизы надлежащего (хорошего) управления (англ. Centre of Expertise for Good Governance)*. Данная организация помогает европейским странам обеспечить «надлежащее управление» на всех его уровнях и продвигает европейские стандарты и лучшие практики в этой области. Центр экспертизы инвестирует в исследования и экспертные знания, создаёт партнёрские отношения с национальными и международными субъектами, разрабатывает практические инструменты и расширяет предложение программ, адаптируя их к конкретным потребностям стран.

В числе продуктов центра: 1) программы по наращиванию потенциала (набор из 18 инструментов для наращивания потенциала, основанных на стандартах Совета Европы и передовой европейской практике); включая адаптацию и внедрение инструментов, а также подготовку национальных экспертов; 2) политические и юридические консультации.

Основные потребители услуг центра — это местные, региональные и национальные органы власти. Его партнёром выступает Европейский комитет по демократии и управлению — CDDG. За счёт этого сотрудничества обеспечивается свободный доступ к высокопоставленным правительственным чиновникам из 47 государств-членов.

Концепт в основе продвигаемой экспертами прикладной модели — уникальный набор европейских стандартов и *Двенадцати принципов надлежащего демократического управления Совета Европы,* которые закреплены в Стратегии

инноваций и эффективного управления на местном уровне, одобренной решением Комитета министров Совета Европы в 2008 году.

Собственно, под «надлежащим управлением» ("Good Governance") понимается ответственное ведение государственных дел и управление государственными ресурсами в соответствии с предложенными принципами. Они охватывают в том числе такие важнейшие вопросы, как *этическое поведение, верховенство закона, эффективность и результативность, прозрачность, рациональное управление финансами и подотчётность.*

Примеры инструментов Центра экспертизы надлежащего управления можно увидеть в одноимённом столбце таблицы 4.

Экспертами центра также разработан инструмент «Европейский знак превосходства в области управления (руководства)» — European Label of Governance Excellence, ELoGE[76]. Этот знак отличия присуждается местным органам власти, достигшим высокого общего уровня надлежащего управления, измеряемого по соответствующим критериям. Награда представляет собой хрустальный додекаэдр, на котором выгравированы формулировки Двенадцати принципов надлежащего демократического управления.

Набор критериев содержит информацию в части описания принципа надлежащего управления и раскрытия перечня мероприятий, которые призваны помочь муниципалитету реализовать его.

Применяется вспомогательный инструмент «матрица зрелости» (см. таблицу 5). Её цель — обеспечить возможность оценки сильных и слабых сторон муниципалитетов, определить

---

[76] См. подробнее: The European Label of Governance Excellence (ELoGE) — Good Governance. URL: https://www.coe.int/en/web/good-governance/eloge; The European Label of Governance Excellence (ELoGE) — Centre of Expertise for Multi-level Governance. URL: https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multi-level-governance/eloge.

Таблица 4

Фрагмент таблицы соответствия «Принципы надлежащего демократического управления Совета Европы — инструменты для наращивания потенциала и распространения деятельности»[77]

Принцип	Инструмент	Пояснение
1. Демократическое участие	«CLEAR» — Участие граждан	Инструмент самооценки, помогающий местным органам власти разрабатывать эффективные политические меры для поощрения участия граждан, исходя из предпосылки, что участие наиболее эффективно там, где граждане *могут участвовать — "**C**an do"; хотели бы, склонны— "**L**ike to"; им разрешают, создают условия для участия — "**E**nabled to", их просят — "**A**sked to", лишь реагируют на их обращения — "**R**esponded to".*
	Участие гражданского общества в процессе принятия решений	Интегрированная структура, которая использует оценку сообщества и оценку заинтересованных сторон для руководства местными органами власти в разработке и реализации стратегий по расширению участия гражданского общества.

[77] Составлено на основе: Current tools on Good Governance — Good Governance. https://www.coe.int/en/web/good-governance/toolkits.

2. Надлежащее управление (Good Governance)	ELoGE — Европейский знак превосходства в области управления	Знак присваивается местным органам власти, которые могут продемонстрировать уважение к Двенадцати принципам надлежащего демократического управления посредством процесса самооценки и сравнительного анализа.
	E-TOOL — Электронный инструмент надлежащего демократического управления	Курс содержит учебный модуль для каждого из Двенадцати принципов надлежащего демократического управления, основанных на стандартах и тематических исследованиях, позволяющий участникам лучше понять принципы надлежащего демократического управления.
3. Дистанционное государственное управление	TPA — Удалённая работа в государственном управлении	Полезен для всех уровней государственного управления и предназначен для использования менеджерами по персоналу, высшим руководством, линейными менеджерами и профсоюзами при разработке и внедрении теле-(удалённой) работы для своих сотрудников и партнёров.
4. Институциональный потенциал и качественные	SMP — Стратегическое муниципальное планирование	Инструментарий содержит рекомендации по подготовке стратегических муниципальных планов, основанных на участии граждан и пятиэтапном подходе.

государственные услуги	PMP — Программа управления эффективностью (производительностью)	Пятиэтапный подход к долгосрочному стратегическому планированию местного развития, способствующий участию граждан на основе тематических исследований и передовой практики нескольких государств-членов Совета Европы.
	BPP — Программа «Лучшая практика местного самоуправления»	Инструментарий BPP предоставляет муниципалитетам идеи и рекомендации для продвижения успешной, прозрачной, адекватной, воспроизводимой и устойчивой практики.
	LGA — Укрепление потенциала ассоциаций местных органов власти	Анализ и трансформация возможностей LGA могут позволить им лучше представлять интересы местных органов власти и стать стратегическими партнерами центрального правительства.
	PEB — Бенчмаркинг общественной этики для центральных и местных органов власти	Два специальных набора инструментов — для центрального и местного уровней, которые призваны помочь заинтересованным государственным органам оценить коррупционные риски, совершенствовать стандарты общественной этики и развивать этическую инфраструктуру, основанную на соответствующих стандартах Совета Европы.

	ReBuS — Стратегии повышения устойчивости	ReBuS был разработан, чтобы помочь государственным органам повысить устойчивость путём определения соответствующих действий, необходимых для снижения риска; сосредоточения внимания на восстановлении и функциональности и повышения общего уровня надлежащего демократического управления.
5. Территориальное и трансграничное сотрудничество	LAP для CBC — Лидерство в области трансграничного сотрудничества	Основываясь на LAP, были специально разработаны и адаптированы учебные материалы для повышения лидерского потенциала мэров и высокопоставленных должностных лиц, участвующих в разработке или реализации инициатив в области трансграничного сотрудничества.
	EDEN — Сеть расширения возможностей Электронной базы данных	Всеобъемлющее хранилище тематических исследований, передовой практики и сетевых возможностей со всего региона Совета Европы, включающее примеры трансграничного сотрудничества, межмуниципального сотрудничества и ELoGE.
… 12.	…	…

степень соответствия муниципалитета критериям для присвоения статуса превосходства в управлении.

Некоторые вопросы при процессе оценивания могут быть применимы не ко всем регионам/странам, в этом случае заинтересованные стороны могут предложить (а Совет Европы должен согласиться) исключить тот или иной вопрос, характеризующий конкретный критерий.

Процессу оценки присуща динамика «улучшения». Неудачный результат должен побудить муниципалитеты сосредоточиться на слабых сторонах и предпринять действия по совершенствованию своей системы управления.

После обучения представителей муниципалитета (ознакомления с информацией по каждому принципу) проводится самооценка готовности муниципалитета следовать конкретному принципу. При проведении самооценки уровень зрелости (в формате «Принцип — Деятельность — Индикатор») может быть оценён по шкале, включающей варианты:

1) «неприменимо» (неприменимо, неизвестно, нет мнения);

2) «очень плохо» (известно о ключевых проблемах, требующих решения, но в настоящее время в муниципалитете нет или очень мало подходов или мероприятий, разработанных для их решения);

3) «довольно плохо» (основные проблемы признаны, разрабатываются подходы/мероприятия для их решения, хотя до сих пор их практическая реализация была ограниченной);

4) «достаточно хорошо» (существуют тщательно разработанные планы и мероприятия для решения ключевых проблем, они включают наглядные примеры реализации);

5) «очень хорошо» (возможно продемонстрировать наглядные доказательства передовой практики, которыми можно поделиться, подход развивается для обеспечения долгосрочного и устойчивого совершенствования).

Таблица 5

Матрица зрелости муниципалитета: элементы оценки на соответствие
Двенадцати принципам надлежащего демократического управления муниципалитетом (модель ELoGE)[78]

Уровень зрелости муниципалитета в применении принципа оценивается как:		
Принцип	Описание деятельности	Индикаторы
№ 1. Участие, Справедливое проведение выборов и Представление интересов граждан **(Participation, Fair Conduct of Elections, and Representation)**	1. Местные выборы проводятся свободно и справедливо, в соответствии с международными стандартами и национальным законодательством, без каких-либо фальсификаций.	1. Муниципалитет проводит выборы в соответствии с законами, которые соответствуют международным стандартам наилучшей практики.
	2. Граждане находятся в центре общественной активности и чётко определенным способом (форматами) вовлечены в общественную жизнь на местном уровне.	2. В рамках определённого процесса консультаций муниципалитет активно публикует свои планы и приглашает отдельных граждан, НКО, предприятия, местные СМИ и другие группы прокомментировать эти планы.
		3. Муниципалитеты стремятся совершенствовать местные нормативные акты и практические механизмы, касающиеся участия граждан в местной общественной жизни.

[78] Составлено автором на основе: The European Label of Governance Excellence (ELoGE) — Centre of Expertise for Multi-level Governance. URL: https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multi-level-governance/eloge.

		4. На начальном этапе процесса принятия решений проводятся консультации с общественностью.
	3. Все, и мужчины и женщины, могут иметь право голоса в процессе принятия решений либо напрямую, либо через законные промежуточные органы, представляющие их интересы. Такое широкое участие основывается на свободе выражения мнений, собраний и ассоциаций.	5. Существует активная программа избранных представителей вовлечения граждан для участия в процессе принятия решений.
		6. Существует активная программа поощрения отдельных лиц к выполнению выборных представительских функций.
	4. Все голоса, включая голоса менее влиятельных людей, привилегированные и наиболее уязвимые слои населения, выслушиваются и все мнения принимаются во внимание при принятии решений, в том числе при распределении ресурсов.	7. Рассмотрен вопрос о доступе к голосованию, и приняты меры для обеспечения того, чтобы ни одна группа не была исключена или поставлена в неблагоприятное положение.
		8. Активно реализуется программа по вовлечению лиц с ограниченными социальными возможностями в процесс принятия решений.
	5. Всегда предпринимаются честные попытки примирить различные законные интересы и достичь широкого консенсуса в том, что отвечает наилучшим интересам всего сообщества, и в том, как этого можно достичь.	9. Муниципалитет определил ключевые группы заинтересованных сторон (включая НКО, предприятия, местные СМИ и другие заинтересованные группы). Этот список подлежит [постоянному периодическому] пересмотру и обновлению.

		10. Муниципалитет внедрил методы проведения совещательного процесса в муниципалитете (совещательные слушания, гражданское жюри, составление бюджета с участием общественности и т. д.).
	6. Решения принимаются в соответствии с волей большинства, при этом соблюдаются права и законные интересы немногих.	11. Демографический состав выборных должностных лиц отражает демографический состав муниципалитета.
	В этом муниципалитете люди удовлетворены имеющимися у них возможностями влиять на муниципальные решения, которые представляют для них интерес.	
№ 2. Оперативность реагирования (**Responsiveness**)	1. Цели, правила, структуры и процедуры адаптированы к законным ожиданиям и потребностям граждан.	1. Во всех процессах принятия решений существуют чёткие руководящие принципы и процедуры для должностных лиц и выборных представителей.
		2. Муниципалитеты следят за тем, чтобы все избранные представители учитывали интересы местного населения.
	2. Государственные услуги предоставляются, а на запросы и жалобы ответы даются в разумные сроки.	3. Разработана и внедрена процедура рассмотрения индивидуальных жалоб, касающихся функционирования местных государственных служб и органов власти (с установленными сроками реагирования), и есть свидетельства того, что она используется.

		4. Информация, касающаяся жалоб, поданных в адрес муниципалитета, и ответов на жалобы, включая любые вытекающие из них изменения, предоставляется сотрудникам, избранным представителям и гражданам.
		5. Если требуются изменения в политике и предоставлении услуг, они вносятся в ответ на исследования, отчёты, консультации, жалобы и другие способы получения информации. Внесённые изменения публикуются.
		6. Муниципалитет обеспечивает качественное обслуживание клиентов, гарантируя, что услуги предоставляются знающим и хорошо обученным персоналом, который понимает потребности своего населения.
	В этом муниципалитете жалобы на предоставление услуг рассматриваются профессионально.	

№ 3. Эффективность и результативность **(Efficiency and Effectiveness)**	1. Результаты соответствуют согласованным целям.	1. Муниципалитет планирует свою деятельность и бюджет в соответствии со своими стратегическими руководящими планами на стратегическом и оперативном уровнях.
	2. Имеющиеся ресурсы используются максимально эффективно.	2. Информация о результатах деятельности регулярно собирается и анализируется. Муниципалитет принимает меры для устранения несоответствий между ожидаемыми и фактическими показателями.
	3. Системы управления эффективностью позволяют оценивать и повышать эффективность и результативность процессов предоставления услуг.	3. Муниципалитет разрабатывает и внедряет систему управления эффективностью, которая охватывает все его цели, услуги и функции, включая соответствующие показатели, и регулярно отчитывается о своей деятельности и достигнутом прогрессе.
		4. Муниципалитет обменивается передовым опытом с другими муниципалитетами и использует эту информацию для повышения собственных показателей эффективности и результативности.

		5. Муниципалитет разрабатывает стратегический и оперативный оценочный документ для оценки государственной политики.
		6. Муниципалитет принимает во внимание результаты своих оценок для реализации своей будущей государственной политики.
	4. Аудиты (не финансовые, а нацеленные на выявление возможностей улучшения функционирования) проводятся через регулярные промежутки времени для оценки и улучшения результативности.	7. Процедуры, отчёты об эффективности и информационные системы проходят независимый аудит, и результаты доводятся до сведения членов [муниципального] совета.
		8. Все основные службы и функции регулярно проверяются через соответствующие промежутки времени для оценки их производительности и воздействия.
		9. Муниципалитеты ведут надлежащий учёт информации, чтобы можно было выявить закономерности и повысить эффективность.
	В целом, жители этого муниципалитета вполне удовлетворены услугами, предлагаемыми муниципалитетом.	

№ 4. Открытость и транспарентность (**Openness and Transparency**)	1. Решения принимаются и исполняются в соответствии с правилами и предписаниями.	1. Муниципалитет имеет чёткую и понятную правовую базу, которая широко освещается.
		2. Правовая база муниципалитета включает в себя чёткую схему делегирования полномочий при принятии решений, определяющую, кто несёт ответственность за принятие каждого решения, и как решения будут приниматься, исполняться и обнародоваться.
		3. Муниципалитет принимает и приводит в исполнение решения открытым, прозрачным, подотчётным и своевременным образом, в соответствии с правилами и нормативно-правовой базой и международными стандартами наилучшей практики.
		4. Существует процедура обжалования решений, которая широко доступна и понятна.
		5. Оппозиция имеет право вносить предложения, поправки и интерпелляции. Оппозиция также имеет право требовать проведения заседаний следственных комиссий по определённым темам и имеет право быть представленной в некоторых органах местной власти.

	2. Существует открытый (публичный) доступ ко всей информации, которая не засекречена по чётко обозначенным причинам, предусмотренным законом (например, для защиты частной жизни или обеспечения честности процедур закупок).	6. Муниципалитеты обеспечивают регулярные и простые контакты граждан с избранными представителями.
		7. Муниципалитеты активно информируют население.
		8. Собрания муниципалитетов открыты для общественности и средств массовой информации, а повестки дня и документы находятся в открытом доступе.
	3. Информация о решениях, реализации политики и результатах доводится до сведения общественности таким образом, чтобы она могла эффективно следить за работой местных органов власти и вносить в неё свой вклад.	9. Муниципалитет разработал программу работы на двенадцать месяцев вперед, в которой приняли участие граждане и избранные представители, и которая широко освещается вовне.
		10. Избранные представители демонстрируют открытость по отношению к средствам массовой информации и готовность предоставлять им информацию.
	Этот муниципалитет проводит работу по информированию граждан о вопросах, стоящих на местной политической повестке дня, на должном, высоком уровне (хорошо).	

№ 5. Верховенство закона (**Rule of Law**)	1. Местные власти соблюдают закон и исполняют судебные решения.	1. Муниципалитет соблюдает все применимые законы и нормативные акты.
		2. Муниципалитет публично сообщает о любых судебных решениях или санкциях, принятых в соответствии с законом за все совершенные им правонарушения.
	2. Правила и подзаконные акты принимаются в соответствии с процедурами, предусмотренными законом, и применяются беспристрастно.	3. Правила и подзаконные акты принимаются в соответствии с процедурами, предусмотренными законом.
		4. Правила и подзаконные акты применяются беспристрастно.
	В этом муниципалитете преобладают общие интересы всех жителей, а не особые интересы.	
№ 6. Этичное поведение	1. Общественное благо имеет приоритет перед личными интересами.	1. Государственная (публичная) политика определяется с учётом роли муниципалитета в обеспечении общего благосостояния.
		2. Местные общественные интересы определяют распределение бюджетных ресурсов муниципалитета.

(**Ethical Conduct**)	2. Существуют эффективные меры по предотвращению всех форм коррупции и борьбе с ними.	3. Кодексы поведения определяют этические стандарты, ожидаемые от избранных представителей и должностных лиц. Они включают требование о том, чтобы информация о наличии заинтересованности, подарках и знаках гостеприимства регистрировались в общедоступных реестрах.
		4. Утверждены специальные процедуры для принятия решений в областях, подверженных коррупции, включая закупки, продажу муниципального имущества и выдачу разрешений и лицензий.
		5. Проводится ежегодный обзор антикоррупционных мероприятий, например, с помощью внутреннего или внешнего аудита.
		6. Кадровая политика требует, чтобы сотрудники назначались, продвигались по службе и вознаграждались за заслуги и/или привлекались к дисциплинарной ответственности только в соответствии с утверждёнными процедурами.
	3. О конфликте интересов своевременно сообщается, и вовлеченные (заинтересо-ванные) лица должны воздерживаться от	7. Избранные представители и персонал обязаны заявлять о любом потенциальном конфликте интересов, который может повлиять на принятие решений, и

	участия в принятии соответствующих решений.	воздерживаться от участия в принятии соответствующих решений.
		8. Муниципалитеты обеспечивают эффективную закупочную деятельность и используют заранее установленные критерии отбора.
		9. Муниципалитеты обеспечивают свободный доступ к документам о государственных закупках и решениям, касающимся заключения контракта.
	В этом муниципалитете все люди пользуются равным отношением, независимо от их связей с выборными представителями или должностными лицами.	
№ 7. Компетентность и потенциал **(Competence and Capacity)**	1. Профессиональные навыки тех, кто осуществляет управление, постоянно поддерживаются и укрепляются с целью повышения результатов и значимости их работы.	1. Муниципалитет определяет навыки, необходимые для эффективного предоставления своих услуг, и проводит аудит навыков для выявления любых пробелов в рамках стратегического кадрового плана.
		2. В муниципалитете действует система реализации планов личностного развития своих сотрудников.
	2. Государственные служащие мотивированы для постоянного повышения эффективности своей работы.	3. Существуют механизмы поощрения за хорошую работу и реализации улучшения в случае плохой работы.
		4. У муниципалитета есть политика и процедуры подбора

		персонала, которые обнародованы и последовательно применяются.
		5. Разрабатывается, внедряется и контролируется план обучения, чтобы обеспечить полное удовлетворение потребностей в обучении и постоянное развитие профессиональных навыков, прежде чем это станет препятствием для предоставления услуг, и предпринимаются обходные действия, чтобы отсутствие обучения не повлияло на эффективность предоставления услуг.
		6. Муниципалитеты анализируют внедрение и результаты процедур найма, обучения и продвижения по службе и на их основе вносят улучшения.
	3. Разрабатываются и используются практические методы и процедуры для преобразования навыков в потенциал и достижения лучших результатов.	7. Для каждой должности определяются критерии отбора, которые доводятся до сведения всех претендентов. Критерии отражают основные требования к работе и не исключают какие-либо социальные группы.
		8. Сотрудники регулярно проходят аттестацию и повышение квалификации в рамках системного подхода к служебной аттестации и карьерному росту.
	Большинство выборных должностных лиц в этом муниципалитете — компетентные люди, которые (как правило) знают, что делают.	

№ 8. Инновации и открытость к изменениям **(Innovation and Openness to Change)**	1. Имеет место поиск новых и эффективных решений проблем и использование преимуществ современных методов предоставления услуг.	1. Муниципалитет придерживается структурированного подхода к инновациям, исследованиям и разработкам.
		2. Муниципалитеты принимают меры по выявлению и внедрению примеров передовой практики и новых решений.
	2. Существует готовность к осуществлению пилотного запуска новых программ и изучению опыта других.	3. Муниципалитет активно участвует в пилотном проекте по надлежащему управлению («good governance»).
	3. Для достижения лучших результатов создаётся благоприятный климат для изменений.	4. Избранные представители и персонал явно привержены принятию мер для обеспечения того, чтобы новые решения и передовая практика приносили пользу.
	В этом муниципалитете существуют эффективные процедуры рассмотрения предложений граждан по улучшению предоставления государственных услуг.	
№ 9. Устойчивость и ориентация на долгосрочную перспективу	1. В текущей политике учитываются потребности будущих поколений.	1. Муниципалитет придерживается структурированного подхода к долгосрочному развитию.
		2. Потребности будущих поколений регулярно учитываются в процессе планирования (учёт потребностей будущих поколений рутинизирован в рамках процесса планирования).

(Sustainability and Long Term Orientation)	2. Постоянно учитывается устойчивость сообщества. Принимаемые решения направлены на то, чтобы минимизировать все издержки и не переносить проблемы и напряжённость, будь то экологические, структурные, финансовые, экономические или социальные, на будущие поколения.	3. Политики и высшее руководство чётко демонстрируют приверженность достижению корпоративной устойчивости на высоком уровне.
		4. Обеспечение устойчивости является неотъемлемой частью разработки политики и стратегии, планирования действий и постановки целей во всех подразделениях, функциях и областях обслуживания.
		5. Для обеспечения устойчивого развития необходимы конкретные ресурсы и ответственность (например, в рамках многофункциональной рабочей группы).
		6. На регулярной основе обеспечивается, чтобы такие процессы муниципалитета, как управление эффективностью, аудит и тщательная проверка, обеспечивали механизмы обратной связи и поддерживали задачу достижения устойчивости в практике работы и в достигаемых результатах.
	3. Существует широкая и долгосрочная перспектива будущего местного сообщества, а также понимание того, что необходимо для такого развития.	7. Существует основанный на широком участии подход к принятию решений для устойчивого развития.
		8. Существует план капитального финансирования, который обеспечивает долгосрочную жизнеспособность инфраструктуры и активов муниципалитета.

	4. Существует понимание исторических, культурных и социальных сложностей, на которых основывается эта перспектива.	9. Существует структурированный подход к работе муниципалитета по вопросам сохранения исторического, культурного наследия и социальному аспекту.
	В этом муниципалитете лица, принимающие решения, вовлекают граждан в инициативы по нахождению решения местных проблем и обеспечению устойчивого развития.	
№ 10. Рациональное управление финансами **(Sound Financial Management)**	1. Сборы не превышают стоимость предоставляемых услуг и не приводят к чрезмерному снижению спроса, особенно в случае важных государственных услуг.	1. Избранные должностные лица имеют чёткое обоснование и ясно определили основания для взимания платы за услуги.
	2. При управлении финансами, в том числе при заключении контрактов и использовании займов, при оценке ресурсов, доходов и резервов, а также при использовании исключительных поступлений, соблюдается осторожность.	2. Действующие финансовые инструкции определяют финансовые обязанности (ответственность), которые распространяются на всех, кто работает в муниципалитете.
		3. Служба внутреннего аудита проверяет финансовые операции на соответствие утверждённым внутренним процедурам.
		4. Должностным лицам и избранным представителям представляются регулярные отчёты, в которых фактические доходы и расходы сопоставляются с бюджетом.

		5. Бухгалтерская отчётность проверяется лицами, независимыми от муниципалитета.
		6. Результаты внешнего аудита и ежегодных проверок публикуются.
		7. Ежегодный аудит включает в себя анализ эффективности использования денежных средств при предоставлении услуг муниципалитетом.
	3. Многолетние бюджетные планы составляются при консультациях с общественностью.	8. Годовой и многолетний бюджеты принимаются до начала соответствующего периода. В бюджетах должны быть указаны основные положения о ресурсах и обязательства по ним.
		9. Процесс подготовки бюджета включает обширные консультации с внешними заинтересованными сторонами.
		10. Утверждённые бюджеты, налоговые ставки и годовой отчёт, включая информацию о результатах оказания услуг, публикуются в открытом доступе.
		11. Сводная информация о бюджете и налогах доступна всем гражданам.

	4. Риски должным образом оцениваются и управляются, в том числе путём публикации консолидированной отчётности, а в случае государственно-частного партнёрства — путём реалистичного распределения рисков.	12. Муниципалитет определяет свои финансовые риски и риски, связанные с предоставлением услуг, и управляет ими путём: - принятия и признания рисков; - избегания рисков (например, путём передачи деятельности другому юридическому лицу); - передачи рисков (например, посредством государственно-частного партнёрства или получения коммерческой страховки); - разделение рисков (например, сотрудничество с другим муниципалитетом).
	5. Местные органы власти принимают участие в мероприятиях по обеспечению меж-муниципальной солидарности, справедливому распределению бремени и выгод и снижению рисков (системы выравнивания, межмуни-ципальное сотрудничество и взаимное распределение рисков).	13. Межмуниципальный подход является фактором прогресса в управлении муниципалитетом. 14. Муниципалитет принимает участие в межмуниципальной организации с целью улучшения своей деятельности и предоставления услуг гражданам.
	Этот муниципалитет надлежащим образом осуществляет деятельность по информированию граждан о том, что налогоплательщики получают за свои деньги.	

№ 11. Права человека, культурное разнообразие и социальная сплочённость **(Human Rights, Cultural Diversity and Social Cohesion)**	1. В сфере влияния местных органов власти соблюдаются, защищаются и реализуются права человека, а также ведётся борьба с дискриминацией по любым признакам.	1. Муниципалитет обеспечивает участие всего разнообразия групп населения, реализует антидискриминационные меры и определяет цели, которые реализуются во всех областях политики.
		2. Муниципалитеты принимают меры для защиты всех граждан от дискриминации и социального отчуждения.
	2. Культурное разнообразие рассматривается как ценность, и предпринимаются постоянные усилия для обеспечения того, чтобы все были заинтересованы в местном сообществе, отождествляли себя с ним и не чувствовали себя обделёнными.	3. Муниципалитет активно содействует разнообразию и сплочённости, поскольку это отвечает наилучшим интересам всех граждан, предоставляя ресурсы, поддерживая и субсидируя деятельность неправительственных организаций, поощряя диалог и партнёрские отношения между различными ключевыми социальными акторами.
	3. Поощряется социальная сплочённость и интеграция неблагополучных районов.	4. Муниципалитет поставил перед собой чёткие цели по улучшению социальной сплочённости и максимизации потенциала культурного разнообразия путём поощрения большего межкультурного смешения и взаимодействия.
		5. Муниципалитет разработал индивидуальные планы для конкретных групп населения, находящихся в неблагоприятном положении (например, план самообеспечения, план защиты прав детей и молодёжи и другие).

	4. Сохраняется доступ к основным услугам, в частности, для наиболее обездоленных слоёв населения.	6. Политики и персонал, совместно со всеми стратегическими партнёрами, следят за тем, чтобы цели обеспечения равенства были учтены и включены в стратегии, территориальные планы и систему предоставления государственных услуг.
	В этом муниципалитете соблюдаются права человека и обеспечивается их реализация для всех слоев населения.	
№ 12. Подотчётность **(Accountability)**	1. Все лица, принимающие решения, как коллективные, так и индивидуальные, несут ответственность за свои решения.	1. Все лица, принимающие решения, чётко осознают свою коллективную и индивидуальную ответственность за принимаемые ими решения, и это чётко изложено в правовой базе и в их должностных инструкциях.
	2. О принятых решениях сообщается, они разъясняются и могут быть санкционированы.	2. Совет готовит регулярные публичные отчёты (не реже одного раза в год) о принятых им решениях.
		3. Нормативно-правовая база муниципалитета включает в себя детали отчётности, разъяснения и санкционирования решений, которые хорошо понятны избранным представителям, должностным лицам и гражданам.

		4. Отчёты и другие документы находятся в свободном доступе, или они выдаются по запросу.
	3. Существуют эффективные средства правовой защиты от недобросовестного управления и действий местных властей, нарушающих гражданские права.	5. В муниципалитете действует прозрачная и независимая система аудита, предусмотренная законодательством. Процедуры проверки соблюдаются, считаются независимыми и проводятся без опасений и предубеждений.
		6. Аудиторам ясно, кого следует привлекать к ответственности за каждое решение, и лица, принимающие соответствующие решения, охотно представляются для общественного контроля.
		7. В муниципалитете действует надёжный механизм, предусмотренный законодательством, служащий задаче защиты от ненадлежащего управления и действий местных властей, которые нарушают гражданские права, в соответствии с правилами, постановлениями и передовой практикой.
	В этом муниципалитете выборные должностные лица умеют разъяснять свои решения жителям.	

Описание показателей отражает уровень организации управления, который соответствовал бы стандарту в основе ELoGE. Предполагается, что информация, используемая в качестве свидетельств для самооценки, должна быть легко доступна муниципалитетам из различных источников (например: существующая политика, процедурные документы, операционные правила и руководства, отчёты о внутреннем аудите, а также документы о внешнем аудите, инспекции и т. п.).

Анализ документов дополняется опросом граждан, при этом результаты анкетирования граждан подлежат сравнению с ответами сотрудников муниципалитета. Отмечается, что при обнаружении каких-либо различий между этими заявлениями в плане последующих действий должны быть указаны меры, которые могут быть приняты для уменьшения разрыва в результатах оценки текущей практики управления.

Наиболее интересным ***экспертным решением для уровня публичного управления центрального правительства,*** непосредственно государственного управления, является *модель Совершенства государственного управления — Government Excellence Model — GEM 2.0,* которая разработана в регионе ***Ближнего Востока*** в Объединённых Арабских Эмиратах. Модель была создана *при сетевом взаимодействии* внешних по отношению к государственной власти *экспертных организаций* в соответствии с долгосрочным стратегическим видением ОАЭ по заказу и на основе директив высшего руководства страны[79]. Сеть включила представителей девяти

[79] Как отмечается в оригинальном документе: «Его Высочества Шейха Мохаммед бен Рашид Аль Мактум, вице-президента и премьер-министра ОАЭ и правителя Дубая». См. подробнее: Government excellence model manual. GEM 2.0. Second Edition. Dubai, United Arab Emirates. 2020. URL: https://www.skgep.gov.ae/docs/default-source/awards-manuals/government-excellence-model-manual---gem-2-0.pdf?Status=Master&sfvrsn=3a06db95_24.

ведущих мировых организаций — экспертно-аналитических центров в области менеджмента качества. Их числе:

- Европейская организация по качеству (EOQ),
- Азиатско-Тихоокеанская организация по качеству (APQO),
- Австралийская организация по качеству (AOQ),
- компания «Джуран» (ранее известна как Институт Джозефа Джурана[80]),
- Европейский фонд управления качеством (EFQM),
- Международная академия качества (IAQ),
- Американская ассоциация качества (ASQ),
- Азиатская сеть по качеству (ANQ),
- образовательная организация «Университет Майами».

Пять компонентов экосистемы GEM 2.0 включают:

1) «Основы совершенства»;

2) «Катализаторы»;

3) «Основные элементы»;

4) «Критерии» (см. таблицу 6);

5) «Принципы».

GEM 2.0. направлена на продвижение ориентации на будущее, инноваций, прорывного мышления и обеспечение превосходной и устойчивой ценности. За более чем два десятилетия последовательных усилий по определению и достижению превосходства в управлении правительство ОАЭ осуществило серьёзные шаги, которые принесли пользу нации и лидирующие позиции в области глобальной конкуренто-способности и эффективности государственного управления.

[80] Джозеф Джуран — один из гуру управления качеством, автор концепции «Триады качества».

Таблица 6

Критерии GEM для оценки воплощения в жизнь основ Совершенства государственного управления[81]

Основа совершенства	Реализация видения — Vision Realization (40%)	Отличительная ценность — Distinctive Value (35%)	Стимулирующие факторы /рычаги/возможности — Enablers (25%)
Составляющие критерии	***1. Рост благосостояния (10%)*** - ориентация на благосостояние; - практики; - интеграция и партнёрские отношения для благосостояния. ***2. Готовность к будущему (10%)*** - предвидение будущего; - управление рисками и устойчивость к ним; - прогнозная аналитика и аналитические данные; - сценарии.	***5. Услуги нового поколения (15%)*** - ориентированность на человека; - вовлечение клиентов государственных услуг, заинтересованных сторон (совместное создание, совместное проектирование и совместное производство); - упреждающие (проактивные) услуги; - безупречный клиентский опыт.	***8. Ресурсы и активы (5%)*** - управление персоналом; - оптимальное использование ресурсов (финансовых и нефинансовых); - управление активами. ***9. Управление данными и знаниями (5%)*** - данные о сущностях[82]*; - большие данные; - открытые данные; - использование данных;

[81] Составлено на основе: Government excellence model manual. GEM 2.0. Second Edition. Dubai, United Arab Emirates. 2020. URL: https://www.skgep.gov.ae/docs/default-source/awards-manuals/government-excellence-model-manual---gem-2-0.pdf?Status=Master&sfvrsn=3a06db95_24.

[82] Модель EDM — это набор основных понятий, которые описывают структуру данных независимо от формы хранения.

	3. ***Стратегическое направление и конкурентоспособность (10%)*** - национальная повестка дня; - лидирующие позиции и конкурентоспособность; - стратегии; - реализация (инициативы и планы). ***4. Основные функции (10%)*** - политика, законы и нормативные акты; - организационная структура и обязанности; - руководство (механизм принятия стратегических решений); - бизнес-модель; - быстрота действий.	***6. Интеллектуальная поддержка (10%)*** - новые технологии (искусственный интеллект, блокчейн, роботы...); - цифровая инфраструктура и технологии. ***7. Талантливые профессионалы (10%)*** - человеческий капитал; - будущие рабочие места и навыки; - благополучие на рабочем месте; - обучение на протяжении всей жизни; - расширение возможностей талантов.	-управление знаниями; - обмен опытом. ***10. Партнёрство и интеграция (10%)*** - приверженность непрерывности; - укрепление доверия; - совместное использование ценностей и взаимная выгода. ***11. Правительственная коммуникация (5%)*** - разъяснительная работа правительства (маркетинг); - социальные сети; - сообщения в средствах массовой информации; - кризисное управление средствами массовой информации.

Предлагаемая система критериев задаёт ориентиры для достижения эталонного состояния системы менеджмента макроуровня в соответствии с современной парадигмой публичного управления. Критерии разбиты на группы: «Реализация видения», «Отличительная ценность», «Стимулирующие факторы». Применён инструмент «весов», суммарная значимость элементов первой группы — 40%, второй — 35%, последней уже 25%. Наибольший вес среди отдельных критериев имеет критерий № 5 «Услуги нового поколения» (15%), важность превалирующего большинство оценивается в 10% (№№ 1—4, 6,7, 10), остальных — 5%.

Важными практиками, характеризующими «совершенную» управленческую деятельность органов публичной власти, являются в том числе: измерение и оценка результатов на основе цифровых технологий, реализация прогностической функции правительства при сценарном планировании развития и управлении рисками. Не остаются без внимания перспективные инструменты «искусственный интеллект», «блокчейн» (критерий № 6). Особое внимание уделяется управлению талантами — концепции, заимствованной из сферы бизнеса, и давшей название критерию № 7. Здесь речь прежде всего о: прогнозировании и проектировании будущих рабочих мест, развитии специфических навыков, обеспечивающих их эффективность, реализации принципа гарантии благополучия на рабочем месте, расширении возможностей для развития талантов, ориентации на внедрение обучения на протяжении всей жизни. «Талантливые профессионалы», это не просто «рабочие руки» или «трудовой ресурс», но «человеческий капитал», активно вовлечённый в творческие процессы создания новой общественной ценности.

Представленная модель может служить не только основой для обновления стратегии государственного развития, оценки собственного прогресса на пути модернизации, но и

применяться в публичном бенчмаркинге, быть шаблоном для межстранового сопоставления реальных практик государственного управления.

В целом на сегодня можно наблюдать тенденцию к расширению состава элементов создания ценности в рамках бизнес-модели экспертно-аналитического центра в сфере публичного управления: изменения в составе видов деятельности подобных организаций.

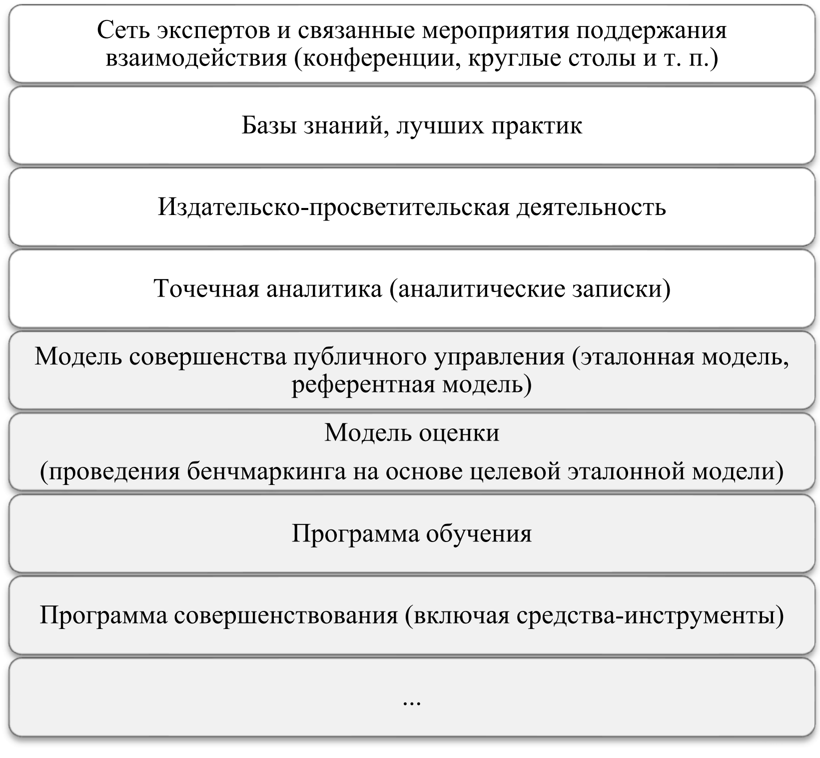


Рис. 2. Тенденция расширения состава элементов продукта в рамках перспективной бизнес-модели ЭАЦ в сфере публичного управления (перспективные элементы выделены серым цветом). Составлено автором.

При анализе зарубежной практики отмечается[83] тенденция их развития (см. рисунок 2). От базового уровня, обеспечивающего традиционный формат профессиональной деятельности: исследования и реактивные эпизодические разнопрофильные консультации «по запросу/заказу», и предполагающего такие основные элементы бизнес-модели, как «сеть экспертов и связанные мероприятия поддержания взаимодействия (конференции, круглые столы и т. п.)», «базы знаний, лучших практик», «издательско-просветительская деятельность» — они вырастают до уровня проактивного действия «коммерческий управленческий консалтинг для нужд государственного управления» при дополнении элементами «собственная модель совершенства (эталонная модель системы менеджмента)», «модель оценки», «программа обучения», «программа совершенствования (включая средства-инструменты)».

[83] *Царенко А.С.* Модели совершенства в государственном секторе: обзор проектных практик зарубежных экспертно-аналитических центров в области публичного управления. Ломоносовские чтения 2023. Секция
«Теории и практики государственного управления».
URL: https://istina.msu.ru/download/547423031/1sLkCa:MdO1WtO-7X7uqaNRpETWq4GGb0E/.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1: Западные ЭАЦ

Перечень основных зарубежных западных экспертно-аналитических центров, функционирующих в форматах центров совершенства / научных сетей в сфере публичного (государственного и муниципального) управления

Примечание: приведены оригинальные наименования на английском языке

№	ЭАЦ: центр совершенства/ научная сеть	Официальный сайт
Северная Америка		
Соединённые Штаты Америки		
1.	The International Centre for Government Excellence	https://govexcellence.org
2.	The National Academy of Public Administration Washington, D.C.	https://napawash.org
3.	Centre for Public Impact A BCG Foundation	https://www.centreforpublicimpact.org
4.	PMRA, the Public Management Research Association	https://pmranet.org
5.	NASPAA, the Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration is the global standard in public service education	https://www.naspaa.org

6.	ASPA, American Society for Public Administration	https://www.aspanet.org
7.	Association for Public Policy Analysis & Management, Washington, DC	https://www.appam.org/about-appam/governance
8.	Ash Center for Democratic Governance and Innovation	https://ash.harvard.edu
9.	Council on Foreign Relations (The David Rockefeller Studies Program)	https://www.cfr.org
10.	The American Society for Quality (ASQ) Government Division — three main member and community initiatives: • Center for Electoral Quality and Integrity (CEQI) • Center for Quality Standards in Government (CQSG) • Government Performance Excellence Forum (GPEF)	https://my.asq.org/communities/home/155
11.	Association for Public Policy Analysis & Management, Washington, DC	https://www.appam.org/about-appam/governance
12.	The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching	https://www.carnegiefoundation.org
13.	Alliance for Nonprofit Management, Boston, MA	https://allianceonline.org
14.	National Forum for Black Public Administrators	https://www.nfbpa.org/home
15.	The National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, MA, the USA	https://www.nber.org
16.	The Millenium Project. Global Futures Studies and Research	https://www.millennium-project.org

Канада		
17.	The Centre for Governance and Public Management (CGPM) at Carleton University, Ottawa, Canada	https://carleton.ca/cgpm
Европа		
Великобритания		
18.	Delivery Associates	https://www.deliveryassociates.com
19.	The Institute for Government, London	https://www.instituteforgovernment.org.uk
Страны Европейского союза		
20.	European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht (Netherlands)	https://www.eipa.eu
21.	Centre of Expertise for Good Governance (France)	https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise
22.	Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer (Germany)	https://www.foev-speyer.de
23.	The German Science Foundation (DFG) Research Unit "International Public Administration" (Germany)	http://ipa-research.com
24.	NISPAcee, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Bratislava. (Slovakia)	https://www.nispa.org
25.	EUPAN, European Public Administration Network	https://www.eupan.eu

Приложение 2: Российские ЭАЦ

Перечень российских экспертно-аналитических центров, функционирующих в форматах центров совершенства / научных сетей в сфере публичного (государственного и муниципального) управления

№	ЭАЦ: центр совершенства/ научная сеть	Официальный сайт
1.	АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации»	https://ac.gov.ru
2.	Фонд «Центр стратегических разработок» (ЦСР)	https://www.csr.ru/ru
3.	АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»	https://asi.ru
4.	Научно-исследовательский центр государственной службы и управления РАНХиГС — ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»	https://igsu.ranepa.ru/unit/u1759/u1504/u1525
5.	Институт государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"» (ИГМУ «НИУ ВШЭ»)	https://ipag.hse.ru
6.	ФГБУ «Российский институт стратегических исследований»	https://riss.ru

7.	Фонд «Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара»	https://www.iep.ru
8.	Фонд «Бюро экономического анализа» (Фонд БЭА)	http://www.beafnd.org
9.	ФГБНУ «Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук» (ИМЭМО РАН)	https://www.imemo.ru
10.	ФГБНУ «Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук» (ИНП РАН)	https://ecfor.ru
11.	Фонд «Институт современного развития» (ИНСОР)	http://insor-russia.ru
12.	Ассоциация экспертов «Центр фискальной политики»	http://fpcenter.ru
13.	Московский Центр Карнеги	https://carnegie.ru
14.	Фонд развития гражданского общества	http://civilfund.ru
15.	Некоммерческая организация – Фонд «Центр политической конъюнктуры» (ЦПК)	https://cpkr.ru
16.	АНО «Центр перспективных управленческих решений»	https://cpur.ru
17.	АНО «Экспертный институт социальных исследований»	https://eisr.ru
18.	Некоммерческая организация некоммерческий фонд «Институт Ближнего Востока»	http://www.iimes.ru

19.	РОО «Информационно-аналитический центр "СОВА"»	https://www.sova-center.ru
20.	Фонд развития и поддержки международного дискуссионного клуба «Валдай»	https://ru.valdaiclub.com
21.	АНО «Информационно-экспертный центр "Изборский клуб"»	https://izborsk-club.ru
22.	РОО «Академия геополитических проблем»	https://akademiagp.ru
23.	Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД)	https://russiancouncil.ru
24.	РОО «Общественный "Совет по внешней и оборонной политике" (СВОП)»	http://svop.ru
25.	Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге	https://eusp.org/m-center
26.	АНО «Школа гражданского просвещения»	http://civiceducation.ru
27.	ПИР-Центр неправительственная организация	http://www.pircenter.org
28.	Фонд «Российский общественно-политический центр» («Росполитика»)	http://www.rppc.ru
29.	Фонд «Институт экономики города» (ИЭГ)	https://urbaneconomics.ru
30.	Центр экономических и политических реформ (ЦЭПР)	http://cepr.su

Автор будет признателен за советы-обращения по дополнению каталога ЭАЦ. Контакты смотрите в конце книги.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Приведите определения терминов «эксперт» и «аналитик».
2. Какие модели взаимодействия государственной власти и экспертно-аналитического сообщества Вам известны?
3. Приведите определение понятия «экспертно-аналитический центр». Какие альтернативные названия данной структуры вы можете назвать?
4. Назовите основные типы экспертно-аналитических центров согласно классификации Пенсильванского университета. Приведите в качестве примера конкретные организации.
5. Какие основные функции выполняет экспертно-аналитический центр?
6. Существуют ли проекты мирового мониторинга деятельности экспертно-аналитических центров?
7. Что представляет собой аналитическая записка как продукт экспертно-аналитического центра?
8. Какова типичная структура аналитической записки?
9. Приведите примеры эталонных моделей системы менеджмента для государственного сектора как продукта экспертно-аналитического центра.
10. Каковы основные направления деятельности экспертно-аналитического центра в сфере публичного (государственного и муниципального) управления?

Практические задания

1. На основе открытой информации при обращении к официальному сайту организации ознакомьтесь с практикой функционирования одного из российского экспертно-аналитических центров.
    a. Охарактеризуйте состав функций, направлений его деятельности.
    b. Оцените практику работы выбранной организации на основе критериев зрелости экспертно-аналитического центра.
2. Создайте наброски аналитической записки по интересующей Вас теме.

Библиография

Основная литература

1. *Аванесов А.Ю., Травин Р.А.* К вопросу о подходах к анализу и типологизации российских региональных аналитических структур (на примере ЦФО) // Via in tempore. История. Политология. 2021. № 2. С. 467–476.
2. *Агафонова Н. В.* Институциализация экспертной деятельности и её значение для совершенствования процессов управления // Вопросы и проблемы экономики и менеджмента в современном мире. Сборник научных трудов по итогам конференции международной научно-практической конференции (7 мая 2015). Выпуск II. Омск: 2015. С. 209–213.
3. Аналитические сообщества в публичной политике: Глобальный феномен и российские практики / Н. Ю. Беляева (отв. ред.). М.: РАПН; РОССПЭН, 2012. 253 с.
4. *Балаян А.А., Сунгуров А.Ю.* Фабрики мысли: Международный и российский опыт. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ, 2014. 236 с.
5. *Баринова Е. А.* «Мозговые центры» в современной политической аналитике // Государственная служба. 2012. № 2 (76). С. 78–80.
6. *Беляева Н.Ю., Ена О.В., Зайцев Д.Г., Чулок А. А.* Оценка воздействия аналитических сообществ на изменения политико-управленческих решений // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 103–128.

7. *Бубнова Н.И.* «Мозговые центры» как актор современной политики // Сравнительная политика. 2017. №3. С. 8–19.
8. Аналитические центры и университетские сообщества в государственном управлении (Глава 10) // Гражданский сектор государственного управления / Под редакцией проф. *А. И. Соловьёва.* М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018. С. 185–207.
9. *Ефременко Д.В.* Российская внешняя политика и экспертно-аналитические организации // РСМ. 2014. № 1 (82). С. 37–54.
10. *Лившин А.Я.* Межсекторное взаимодействие и public policy как область исследований экспертно-аналитических центров // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2007. № 1. С. 48–55.
11. *Сатырь Т.С.* Структура экспертно-аналитического сопровождения деятельности органов власти за рубежом // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки. 2017. № 3. С. 244–249.
12. *Соловьёв А.И.* Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект-Пресс, 2019.
13. *Сунгуров А.Ю.* Власть и экспертное сообщество: институты и практика взаимодействия в российских регионах // Власть и элиты.2015. № 2. С. 190–208.
14. *Сунгуров А.Ю.* Экспертное сообщество, фабрики мысли и власть: опыт трех регионов // Полис. Политические исследования, 2014. № 2. С. 72–87.
15. *Шамахов В.А., Вовенда А.В., Корягин П.А.* Основные направления деятельности экспертно-аналитических центров (think tanks) государств-партнёров по ЕАЭС //

Управленческое консультирование. 2016. № 8 (92). С. 15–24.

16. *Щетинская Я.В.* Применение зарубежных критериев для оценки эффективности российских экспертно-аналитических центров: PRO ET CONTRA // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. 2020. № 2. С. 108–119.
17. *Янг Э., Куинн Л.* Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: Практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе / Пер. с англ. Ю. Д. Полянского. Науч. ред. пер. А. И. Килиевич. К.: «К.И.С.», 2003. 124 с. URL: https://pavroz.ru/files/howtowritepublicpolicypaper.pdf.
18. Government excellence model manual. GEM 2.0. Second Edition. Dubai, United Arab Emirates. 2020. URL: https://www.skgep.gov.ae/docs/default-source/awards-manuals/government-excellence-model-manual---gem-2-0.pdf?Status=Master&sfvrsn=3a06db95_24.
19. Interview with James McGann – International Think Tanks. URL: https://www.policycenter.ma/interviews/interview-james-g-mcgann-africa-think-tank-summit-2018; www.kcet.org/socal/voices/think-tankla/interview-with-james-mcgann---- international-think-tanks.html
20. *McGann J.* 2018 Global Go to Think Tank Index Report. Philadelphia: The University of Pennsylvania, 2019. 261 p.
21. *McGann J.G., Weaver R.K.* Think Tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action, Transaction Pub., Piscataway, NJ. 2000.
22. Practical Guides. Writing Policy Papers and Policy Briefs. Food Security Information for Action.

URL: https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/eufao-fsi4dm/docs/policy_paper_guide.pdf.
23. Policy Paper | A Political Science Guide. URL: https://politicalscienceguide.com/home/policy-paper/.
24. *Rich A.* Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise. Cambridge University Press, UK. 2004.

Дополнительная литература

1. *Агафонова Н. В., Лобанов Н. Н.* Экспертология как основа управленческой деятельности // Государственное управление в XXI веке: повестка дня российской власти. Материалы 10-й международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова (29–31 мая 2012 г.). Т. 1. М.: Изд-во Московского университета, 2013. С. 567–576.
2. *Вардан А.* О вопросах интеллектуального обеспечения государственной политики // 21-й век. 2016. № 3 (40). С. 114–122.
3. *Вода К.Р.* Азиатские «мозговые центры»: положение в мире и влияние на внешнюю политику // Сравнительная политика. 2018. № 3. С. 5–13.
4. Журбей Е.В. «Мозговые центры» и внешняя политика Канады: история вопроса // Вестник ЗабГУ. 2017. № 1. С. 82–93.
5. *Кочетков Г.Б., Супян В. Б.* «Мозговые центры» в США: Наука как инструмент реальной политики // Проблемы прогнозирования. 2010. № 5. С. 52–67.
6. *Маслов А. А.* Трансформация аналитических центров как элемента «мягкой силы» Китая в 2010–2020 гг. // Контуры

глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2021. № 4. С. 6–22.

7. *Михайлин И. В*. «Мозговые центры» в Латинской Америке (1990–2005) // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки. 2018. № 3 (806). С. 106–117.
8. *Северова М.С.* Роль мозговых центров в системе принятия решений в ЕС // Вестник ЗабГУ. 2008. № 2. С. 39–43.
9. *Чагры А.* «Мозговые центры» и политический процесс: роль и значимость в принятии решений // Вестник ЗабГУ. 2019. № 4. С. 75–85.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Пожелания и предложения
можно отправлять
на электронную почту автора:
AZarenko@inbox.ru.

Учебное издание

Царенко Андрей Сергеевич

ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕНТРЫ

В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

В оформлении обложки
использованы свободные изображения,
источник: портал pixabay.com

Печатается в авторской редакции

Издательство «Перо»
109052, Москва, Нижегородская ул., д. 29–33, стр. 27, ком. 105
Тел.: (495) 973–72–28, 665–34–36
www.pero-print.ru e-mail: info@pero-print.ru
Подписано в печать 20.11.2024. Формат 60х90/16.
Бумага офсетная. Усл. печ. л. 6,875. Тираж 50 экз. Заказ 1190.
Отпечатано в ООО «Издательство «Перо»